

CONSTITUCIÓN EN TIEMPO DE FUERO (1812-1978)

TRABAJO REALIZADO POR: BEÑAT MAIZ LOURIDO

DIRIGIDO POR: JON ARRIETA ALBERDI



Facultad de Derecho

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Grado en Derecho

2019-2020

A veces es casi más interesante analizar la historia de las instituciones de un pequeño territorio que no las ya sobradamente conocidas de los grandes Estados.

Jesús de Galíndez, en *La tierra de Ayala y su fuero* (modificado)

CONSTITUCIÓN EN TIEMPO DE FUERO (1812-1978)

ÍNDICE

1. Introducción	1
1.1. Interés y motivación personal por el tema	1
1.2. Estructura del trabajo	2
2. Camino a Cádiz. Régimen foral anterior a 1812	2
2.1. La Administración foral tradicional	3
2.2. La crisis del Antiguo Régimen vasco. La sociedad vasca tradicional	5
2.3. Primera alteración del régimen foral. El Estatuto de Bayona de 1808	7
a) La administración josefina	9
b) La administración napoleónica	9
3. Primeras instituciones constitucionales en el País Vasco. Constitución de 1812.....	10
3.1. Primer ensayo del sistema constitucional gaditano en las provincias vascas	12
3.2. Vuelta al absolutismo. Restauración fernandina de 1813	14
3.3. Reinstalación de la Administración constitucional en el País Vasco. El Trienio Liberal (1820-1823)	15
3.4. Hacia la Primera Guerra Carlista. La segunda restauración fernandina (1823-1833)	17
4. El régimen foral en la Primera Guerra Carlista	18
4.1. Construcción del Estado Liberal. El Estatuto Real de 1834	18
4.2. Volvemos a Cádiz. Agosto de 1836	19
4.3. Razón constitucional y motivo foral. 1837	20
5. Entre Cádiz y Bergara. Encuentro de la Constitución con los Fueros	22
5.1. Abrazo, Convenio y Ley	22
5.2. Ley 25 de octubre de 1839 y sus consecuencias en el régimen foral.....	23
5.3. El régimen foral bajo la Regencia de Espartero.....	25
a) Breve referencia a Navarra. Ley de 16 de agosto de 1841 o <i>Ley Paccionada</i>	25

b) Inesperada e inmotivada abolición. Real Decreto de 29-10-1841	26
6. El reinado isabelino. El establecimiento de un sistema mixto constitucional y foral, de administración provincial	27
6.1. La reparación. Real Decreto de 8 de julio de 1844 o <i>Decreto Pidal</i>	27
6.2. El régimen <i>neoforal</i> y la Constitución de 1845	29
7. La resistencia. Revolución y otra guerra civil (1868-1876)	32
7.1. El régimen <i>neoforal</i> con la Constitución de 1869 y la tercera guerra carlista	32
7.2. La I República y el Proyecto de Constitución Federal de 1873	34
8. La restauración. Abolición y el régimen concertado.	34
8.1. La crisis foral.....	35
8.2. La Constitución de la Monarquía Española de 1876	37
8.3. La ley de 21 de julio de 1876	38
8.4. Al final resultó el Concierto (1878-1923)	40
8.5. De foralismo a nacionalismo foralista.....	42
9. La Constitución de la II República Española y Estatuto Vasco (1931-1936)	42
10. Los <i>años oscuros</i> . La Administración provincial bajo el franquismo	43
11. De la negación al reconocimiento. La constitucionalización de los derechos históricos.....	45
12. Conclusiones. Fuero en tiempo de Constitución	48
REGISTRO BIBLIOGRÁFICO I.....	I
REGISTRO BIBLIOGRÁFICO II	VIII
NORMATIVA MENCIONADA MÁS RELEVANTE	X

CONSTITUCIÓN EN TIEMPO DE FUERO (1812-1978)

1. Introducción

1.1. Interés y motivación personal por el tema

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar la evolución y modificación del sistema foral vasco y sus instituciones, desde los comienzos del constitucionalismo español hasta el marco constitucional actual. Con el título *Constitución en tiempo de fuero*¹ se pretende ver cómo se han ido introduciendo las instituciones constitucionales en los territorios forales vascos, y en especial, los conflictos que ha habido para su difícil implantación y convivencia con el régimen foral.

Son varios los motivos por el que escogí este trabajo bajo el tema *Foralidad vasca y Derechos históricos* dirigido por el profesor J. ARRIETA ALBERDI. En primer lugar, siempre he tenido un alto interés en la foralidad vasca y los derechos históricos. Tuve la suerte de poder realizar el *practicum* de este Grado en las Juntas Generales de Gipuzkoa. Además, este tema me daba la oportunidad de englobar en un solo trabajo las asignaturas que más me han gustado en este Grado, pudiendo abarcar desde la Historia del Derecho hasta el Derecho Constitucional, Administrativo y Autonómico.

Tuve la oportunidad de trabajar los derechos históricos, y en especial la foralidad guipuzcoana, en la asignatura optativa de Derecho Civil Vasco, cuando el profesor J. GIL RODRÍGUEZ me recomendó que trabajara la obra *Compendio de Instituciones Forales de Guipúzcoa*². Me sirvió para entender el sistema foral guipuzcoano mediante el estudio minucioso de sus instituciones históricas, trabajo que me agradó y me motivó para escoger este. Creo que podría remontarme al curso segundo de bachillerato, cuando la profesora de Historia nos invitó a realizar un trabajo sobre la evolución de la foralidad vasca en la historia de España del siglo XIX. Este Trabajo de Fin de Grado me ha servido para retomar el tema y profundizar en ese trabajo que hace ya cuatro años entregué.

¹ Título inspirado en CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, cap. 2, *Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985.

² DE ECHEGARAY CORTA, C., *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*, Imprenta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1924.

1.2. Estructura del trabajo

Para conseguir los objetivos citados en los párrafos anteriores, comienza este trabajo con un análisis de la situación anterior a 1812, cuando el sistema foral regía en su plenitud.

En una segunda parte, se ha abordado con cierto detalle la modificación y alteración que ha sufrido dicho sistema con las Constituciones y leyes posteriores.

Para finalizar, se tiene en cuenta el punto de llegada actual de la cuestión, con una breve incursión en la Constitución española de 1978, especialmente en la Disposición Adicional Primera, que reconoce y ampara los derechos históricos en el marco actual.

La dimensión alcanzada por este trabajo es superior a la normal. Se debe ello a que existe una alta posibilidad de que pueda ampliar y desarrollar su contenido a través de una tesis de doctorado, dirigida por la profesora Maite ZELAIA GARAGARZA.

2. Camino a Cádiz. Régimen foral anterior a 1812

La voz latina *forum* se traduce al castellano como *plaza o mercado*, y se llama así del verbo *ferre*, *llevar*, porque se llevaban allí cosas que querían venderse, y como los romanos pronunciaban sus sentencias en esas plazas, resultó llamarse foro aquel sitio donde se administraba la Justicia. Y que Fuero sea lo mismo que costumbre lo da a entender el sabio Rey Don Alfonso por estas palabras: *Costumbre es Derecho o Fuero que non escrito, el qual han usado los homes luengo tiempo, ayudándose de él en las cosas e razones sobre que lo usaron*³.

Estas palabras de Bernabé Antonio de Egaña en su obra *Instituciones Públicas de Gipuzkoa s. XVIII (h. 1753-1804)* escrita a finales del siglo XVIII son adecuadas para responder a la pregunta de qué eran o fueron los Fueros. Este autor fue muy preciso en varias facetas que nos permiten conocer bien cómo juzgaba el régimen foral un experto teórico y práctico de la materia.

El concepto de Fuero bascula entre dos sentidos distintos. Por una parte, Fuero no es más que una norma escrita de los usos y costumbres observados desde tiempo inmemorial, que en un determinado momento histórico se reconocen como ley. Se trata

³ DE EGAÑA, B.A., *Instituciones Públicas de Gipuzkoa s. XVIII (h. 1753-1804)*, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de cultura y turismo, edición preparada por Luis Miguel Díez de Salazar y M^a Roya Ayerbe Iribar, Donostia-San Sebastián, 1992, pág. 9.

de una institucionalización jurídica de unos hábitos arraigados, un catálogo de normas, derechos y privilegios, concedidos por una autoridad política, pero que servían de precepto para la organización social y económica de las poblaciones que lo recibían.

La existencia de un régimen foral determinado no fue específica de las provincias vascas, es más, de acuerdo con la evolución general de España, casi todas las provincias, pueblos, ciudades o villas peninsulares estuvieron regidas en la Edad Media por Fueros y cartas jurídicas. La organización de la monarquía absoluta se basaba, entre otras cosas, en la dispersión de los poderes.

Las Juntas provinciales se formaron en varios territorios del norte de España; partiendo de la ordenación de los municipios reunidos en tales Juntas. Las había en Santander, Asturias o en el Reino de Galicia⁴.

Tras la Guerra de Sucesión, las Provincias vascas mantuvieron sus Fueros particulares en los que se plasmaban las particularidades de cada una. Bizkaia, Gipuzkoa y Álava se mantuvieron incluidas en la corona castellana, y la consideración de su foralidad era impensable⁵.

2.1. La Administración foral tradicional

El sistema foral de cada territorio estuvo ligado a su creación como provincia, que era diferente en cada una⁶.

En el caso de Álava, a partir de la voluntaria entrega en 1332 por el Rey Alfonso XI, pasaría a tener una organización que desembocó en un régimen foral clásico. Su primera recopilación legal data de 1417, y después de alguna modificación, esas Ordenanzas fueron confirmadas por Enrique IV en Madrid en 1458. Finalmente, el *Cuaderno de Leyes y Ordenanzas con que se gobierna la M.N. y M.L. Provincia de Álava*, fueron ratificadas por los Reyes Católicos en 1488 y por Carlos V en Valladolid en 1535.

⁴ ALONSO OLEA, E.J., *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1878. Una esencia de los Derechos Históricos*, Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1999, pp. 17-18.

⁵ GARCÍA DE CORTAZAR, F. y LORENZO ESPINOSA, J.M^a., *Historia del País Vasco*, Editorial Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1994, pp.68-69.

⁶ Vid. LÓPEZ ATXURRA, R., *Las instituciones del sistema foral*, Historia de Euskal Herria. Historia General de los vascos, T. III Instituciones políticas, economía y sociedad hasta la revolución Francesa siglos XVI-XVIII, Editorial Lur, <https://www.ehu.es/documents/1530678/1576111/InsttForales.PDF>, (consultado el 2-04-2020) y en referencia a las provincias de Iparralde vid. LAFOURCADE, M., *Les assemblées provinciales du Pays Basque Français sous l'Ancien Régime* Eusko Ikaskuntza, Revista Internacional de Estudios Vascos (Riev cuadernos), núm. 48, 2003, extraído de <http://www.eusko-ikaskuntza.eus/PDFAnlt/riev/48/48589619.pdf>, (consultado el 2-04-2020).

En caso del Señorío de Bizkaia, estaba compuesta por una serie de *terras* o *cuerpos*, que disponían a su vez de sus propios órganos de Gobierno: Bizkaia nuclear, las Encartaciones, el Duranguesado y el cuerpo de Villas y Ciudad. La vertebración del Señorío vino a través de las Juntas Generales. Su derecho consuetudinario dio lugar al Fuero Viejo de Bizkaia que fue aprobado en Gernika en 1452. Posteriormente, en 1526 fue aprobado el Fuero Nuevo por Carlos I⁷.

Por último, el caso de Gipuzkoa, el territorio se caracterizaba por el hecho de haber sido todo él de realengo, desde la época, al menos, de los reyes navarros. El Fuero de San Sebastián de 1180, otorgado por el rey navarro Sancho el Sabio, fue el primero que se concedió a una población guipuzcoana. Y durante el siglo XIII y XIV, después de la incorporación de Gipuzkoa a Castilla, este mismo Fuero fue otorgado por los monarcas castellanos a las villas costeras cantábricas y a algunas próximas a San Sebastián⁸.

El régimen foral de la Administración guipuzcoana anterior a 1812 estaba formado por unas Instituciones arraigadas en la vida pública de los guipuzcoanos. El municipio era la base del sistema, del que después girarían las demás instituciones. La central, las Juntas Generales, donde residía el poder supremo provincial de Gipuzkoa. Su periodicidad aparece señalada desde el siglo XV⁹, y a ellas acudían los representantes que escogían los municipios. Estos representantes, conocidos como Caballeros Procuradores, votaban mediante el sistema de *fuegos*, que cumplía ya entonces con el principio de proporcionalidad. Estas se reunían todos los años el 2 de julio¹⁰. Las Juntas Generales podían ser ordinarias o extraordinarias, y en el caso de estas últimas, eran denominadas por el Fuero como Juntas Particulares.

La segunda institución era la Diputación Foral, órgano permanente de las Juntas Generales, que elegían a los integrantes de la Diputación. El Corregidor Político tenía un

⁷ Vid. los tres regímenes forales y las peculiaridades de cada territorio en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 34-64 y 68-75.

⁸ ARIZAGA BOLUMBURU, B., *Las villas guipuzcoanas que reciben el Fuero de San Sebastián: modos de vida de sus habitantes*, en *Donostiako Forua eta bere Garaia*, 1981eko urtarrilaren 19tik 23ra, Donostia-San Sebastián, 1982, extraído de <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2458875/2537018/euskomedia.pdf/>, (consultado el 26-04-2020), pág. 1.

⁹ DE ECHEGARAY CORTA, C., *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa, Epítome de las Instituciones Forales de Gipuzkoa*, edición de SORIA SESÉ, L., Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Textos Jurídicos de Vasconia, Gipuzkoa, núm. 1, Donostia-San Sebastián, 2009, pág. 297.

¹⁰ Respetando esta tradición, las Juntas Generales de Gipuzkoa siguen reuniéndose en Pleno el 2 de julio. En el año 2019 se reunieron en Hondarribia, y en este año 2020 se reunirán en Bergara.

peso muy característico, sobre todo en Gipuzkoa y Bizkaia. Era el representante del Rey en la provincia.

Por otra parte, el servicio militar y el sistema tributario eran propios de las provincias forales. Por lo que respectaba a la organización judicial, se caracterizaba, al igual que en el resto del Reino, por la dependencia última del Rey como Supremo Juez¹¹. Todas estas instituciones eran esenciales para después poder llevar a cabo las acciones de las corporaciones forales en la vida de Gipuzkoa¹².

Otra institución, quizá la más peculiar y característica en el País Vasco, era el pase o uso foral, un privilegio que ostentaba la Junta o la Diputación de Gipuzkoa por el que, previamente a la aplicación en su territorio de las disposiciones reales y providenciales de los tribunales, las examinaba y las conocía, a fin de ver si se oponían o no a sus libertades, exenciones, privilegios y franquicias. En el caso de que aquellas no vulnerasen el Fuero se les concedía su uso o pase y, en cambio, si iban contra de lo dispuesto en él, la obedecían, pero su cumplimiento quedaba en suspenso¹³.

2.2. La crisis del Antiguo Régimen vasco. La sociedad vasca tradicional

Al comenzar el siglo XIX, la sociedad vasca, al igual que el resto de la monarquía, seguía siendo una sociedad de Antiguo Régimen, definida por dos elementos: el privilegio y las relaciones comunitarias.

En cuanto al privilegio, este tenía en el País Vasco un carácter dual; por un lado, determinaba la existencia de un modelo similar al del resto de España, generando una sociedad de tipo estamental. La hidalguía, transmitida de padres a hijos, se fue convirtiendo paulatinamente en un signo de diferenciación de la comunidad tradicional hacia el exterior, que se fue asociando progresivamente a la calidad de vasco. Esta traslación de ideas entre hidalguía y territorio llevaba aparejada una importante dimensión política:

¹¹ CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pp. 226-227.

¹² En referencia a la obra de DE ECHEGARAY CORTA, C., *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*, Imprenta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1924.

¹³ GÓMEZ RIVERO, R., *El pase foral en Gipuzkoa en el siglo XVIII*, Publicaciones de la Excelentísima Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1982, pp. 3 y 7.

defender a las Provincias de las crecientes exigencias especialmente en materia militar y fiscal¹⁴.

En la vida interior, cada vez eran más frecuentes los conflictos del mundo rural conocidos como *matxinadak*. De vez en cuando, (en 1718, 1755, 1766, 1804) sacudían un cuerpo social que solía ser tranquilo. Consistían en el enfrentamiento de artesanos, los *machinos*, y *baserritarras* contra los millaristas que controlaban caseríos y Diputaciones¹⁵.

Junto a estos estallidos populares de violencia, en protesta por la degradación de las condiciones de vida, proliferaron la mendicidad y los comportamientos delictivos (bandillaje, contrabando, etc.). La creación de una policía rural (miñones y miqueletes) a finales del siglo XVIII fue un buen indicador de que la comunidad tradicional era incapaz de sostener la explosión de estos acontecimientos. Las ideas políticas que entraron a debate en esta época cuestionaron directamente el modelo de sociedad vasca tradicional. A medida que la crisis se fue agudizando, los sectores dirigentes intentaron desviar las cargas fiscales a las capas populares y con el peso de las diversas coyunturas bélicas, la situación se fue progresivamente agravando.

Además, desde el siglo XVIII acabó manifestándose otro problema que puso todo el sistema tradicional en grave peligro. Se trataba del enfrentamiento surgido entre la nobleza hacendada y la burguesía comercial desde el momento en que esta última comenzó a plantear una serie de reivindicaciones (protección de sus intereses económicos y mayor representación y participación política) que muy pronto quedó claro que no podían ser satisfechos por el orden tradicional¹⁶.

La crisis del Antiguo Régimen fue adoptando caracteres cada vez más agudos. La Guerra de la Convención (1793-1795) puso por primera vez en contacto a los vascos con la Revolución Francesa. El episodio de la separación de Gipuzkoa constituyó un hito importante en la evolución ideológica del foralismo, y puso definitivamente las exenciones vascas en el punto de mira del poder central¹⁷. Fue época de revoluciones, que

¹⁴ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 15-30.

¹⁵ MARTÍNEZ GORRIARAN, C., *Casa, Provincia, Rey (Para una historia de Poder en el País Vasco)*, Alberdania S.L., Irun, 1993, pág. 293.

¹⁶ RUBIO POBES, C., *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁷ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, siglo XXI de España Editores, Madrid, 1991, pp. 95-102.

trajeron cambios de coyuntura ideológica, económica y social, con cambios de dinastía y formas de gobierno¹⁸.

Los acontecimientos de 1794 marcaron una nueva etapa en las relaciones entre el Reino y las Provincias. Comenzó un sistemático ataque no a la foralidad no solo de Gipuzkoa, sino contra las tres provincias forales en su totalidad. Esta ofensiva estuvo presidida por don Manuel de Godoy, que centró su ataque sobre tres objetivos primordiales para establecer una mayor vigilancia sobre las instituciones clave de la Provincia. Entre 1796 y 1808 el régimen foral se sentó en el banquillo de los acusados. Nunca se había conocido un ataque de semejante envergadura¹⁹.

2.3. Primera alteración del régimen foral. El Estatuto de Bayona de 1808

Solo tres lustros después de la guerra francoespañola de la Convención, los ejércitos franceses traspasaron de nuevo la raya fronteriza. Para el País Vasco, la nueva invasión acarreó consecuencias aún más graves y profundas que la de 1794. El propósito de Napoleón, patente desde el verano de 1807, era intervenir directamente en la península para imponer su política de bloqueo comercial contra Gran Bretaña. Y esta nueva etapa conllevó la anulación de un modo peculiar de organización interna de cada provincia y de relación con el Estado, como era el régimen foral²⁰.

El texto del Estatuto Real, otorgado por José Napoleón I, fue refrendado el 7 de julio de 1808 en Bayona con la firma de 93 notables españoles. El Doctor Juan José María de Yandiola²¹ avisó con gran sorpresa y pena que el Estatuto iba a ser general para toda España, y que las provincias vascas no iban a distinguirse de las demás²². La guerra y las condiciones anormales impidieron que los preceptos de dicha norma fundamental se desarrollaran de modo previsto, ya que tendía a dotar a España de un nuevo aparato

¹⁸ Recuerda el autor José Luis Orella Unzué en ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Concierdos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pp. 12-16.

¹⁹ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833: cambio económico e historia*, Akal editor, Madrid, 1975, pp. 339-342.

²⁰ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, siglo XXI de España Editores, Madrid, 1991, pp. 125-126.

²¹ Consultor de la Provincia y de la Diputación Foral de Bizkaia. Escrito en una correspondencia del enviado vizcaíno a la Junta reunida en Bayona.

²² LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pág. 90.

estatal²³. La reticencia a considerar al Estatuto de Bayona como el primer documento constitucional español se debe a que se considera una Carta Otorgada. El primer texto, de los tres proyectos presentados, respondía al modelo imperial francés²⁴. Este nuevo entramado institucional representó la primera alteración administrativa importante de las provincias vascas en muchos siglos y preludía el futuro régimen administrativo constitucional.

Cuando las provincias recibieron la comunicación de la cesión de derechos a la Corona de España y la orden de que se proclamase Rey a José Bonaparte, intentaron condicionar la aceptación del nuevo régimen a que este se comprometiera a mantener la situación de particularismo jurídico del territorio. De hecho, la Junta Particular de Gipuzkoa se reunió en San Sebastián en el mes de julio de 1808 y eludió el juramento de José como Rey²⁵. Las provincias fueron convocadas en Bayona para asistir a una Asamblea.

Este Estatuto remitía la situación de los Fueros a una discusión en las Cortes. El art. 144 de dicho Estatuto citaba expresamente: *los Fueros particulares de las Provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas Provincias y al de la Nación*²⁶. A Yandiola y a los Diputados por Gipuzkoa y Álava les pareció una victoria²⁷. El texto no suprimía los Fueros explícitamente, pero derogaban muchas disposiciones como la exigencia de la calidad de la nobleza para ejercer cargos públicos, las que separaban el orden administrativo del judicial y las que trasladaban las aduanas a la frontera y unificaban el sistema de contribuciones en todo el Reino.

²³ MERCADER RIBA J., *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones científicas. Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1983, pp. 21-23.

²⁴ FERNÁNDEZ SARASOLA I., *El Estatuto de Bayona de 1808 y el modelo constitucional napoleónico*, Universidad de Oviedo, en AUSÍN DÍEZ T. y PEÑA L., *Memoria de 1808: las bases axiológico-jurídicas del constitucionalismo español*, Plaza y Valdés, 2009, extraído de <http://ebookcentral.proquest.com>, (consultado el 9-03-2020), pp. 74-82.

²⁵ Las Juntas Particulares de Bizkaia y Álava juraron sin condiciones bajo las presiones de los generales Mazarredo y Merlín, que presidían las juntas y eran afines al régimen de Napoleón y José I.

²⁶ NÚÑEZ, M., *Estatuto de Bayona de 1808*, Departamento de Derecho Político (UNED), Historia del constitucionalismo español, <https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/c08.pdf>, (consultado el 9-03-2020).

²⁷ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pág. 92.

a) La administración josefina

A pesar de las reticencias manifestadas por las Juntas para reconocerlo como nuevo Rey, José I respetó el esquema foral. Ni su presencia ni el acantonamiento de tropas bastaron para pacificar el país, y por eso mismo, el 9 de febrero de 1809 designó entre los afrancesados más influyentes un *Comisario Regio*²⁸ y los envió con plenos poderes a estas provincias con la misión de pacificar, gobernar el territorio e impulsar una política reformista²⁹. Además, permitió la reunión de las Juntas Generales en el verano de 1808, la permanencia de las Diputaciones y reforzó la figura del Corregidor.

En julio de 1809, la Diputación general guipuzcoana fue reemplazada por una nueva Diputación afrancesada, que recurrió nuevamente a la burguesía donostiarra para nutrir sus cargos. En septiembre de 1809 se introdujo otra importante novedad. Con el propósito de crear una burocracia local, José Bonaparte ordenó la formación de nuevas municipalidades a las que se les exigiría la prestación de juramentos de fidelidad al Rey. No se fijaban más restricciones para el acceso a las instituciones, por lo que quedaba eliminado el selectivo requisito de hidalguía del régimen foral. Ya en febrero de 1810, un decreto imperial del día 8 segregó las provincias vascas de la izquierda del Ebro de la monarquía josefina, pasando desde entonces a depender directamente de Francia.

b) La administración napoleónica

Con el objetivo de administrar los nuevos territorios, Napoleón estableció un Consejo de Gobierno en las provincias vascas, que se encargaría de la Administración de justicia, las finanzas y la policía. El *Gobierno de Vizcaya*, así llamado, recogía bajo su jurisdicción a las provincias de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Este Gobierno iba a estar presidido por el gobernador Pierre Thouvenot, elegido por Napoleón para este cargo. De esta manera, el sistema foral tradicional quedó completamente desmantelado. Thouvenot iba a estar en la cúspide del Gobierno de Vizcaya, seguido por el Consejo de Gobierno de carácter general, compuesto por tres diputados, uno por provincia. Este Consejo de Gobierno dependía a su vez de tres Consejos Provinciales, uno por provincia, y por debajo de estos estarían los municipios reunidos también en Consejos Municipales.

²⁸ Creados por R.O. de 9-II-1809, eran comisionados encargados de implantar la administración josefina en las provincias para establecer un lazo entre la Administración central y la territorial. Entre los más destacados, Francisco Amorós.

²⁹ ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, J.M^a., *Álava durante la invasión napoleónica. Reconversión fiscal y desamortización en el término municipal de Vitoria*, Diputación Foral de Álava, Departamento de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 38.

En marzo de 1810 se suprimió la presentación del Pase foral de los despachos para las Provincias vascas, y su entramado administrativo fue remodelado por completo. Thouvenot suprimió las Diputaciones Forales (decreto 1-III-1810), y las sustituyó por los Consejos Provinciales dependientes del Consejo de Gobierno.

Para ser diputado del Consejo de Gobierno no había que cumplir los requisitos de hidalguía, lo que abría las puertas de acceso a la alta burguesía. A insinuación del propio Thouvenot, los primeros diputados del Consejo de Gobierno fueron Alejandro de Burgué por Gipuzkoa, el letrado bilbaíno José M^a de Yandiola por Bizkaia y Ramón M^a de Urbina por Álava. Además, Napoleón, el 15 de enero de 1811, creó el Ejército del Norte, e integró al País Vasco en una entidad administrativa superior denominada Consejo de Gobierno del Ejército del Norte.

La ocupación francesa de principios del siglo XIX en el País Vasco determinó una estructuración de la Administración provincial y local, anulándose el régimen foral y creando instituciones comunes a las tres provincias (Gobierno de Vizcaya y Gobierno del Ejército del Norte). La burguesía lo vivió como una oportunidad de acceso a las nuevas instituciones, pero el establecimiento del primer régimen constitucional en España pondría fin a esta situación³⁰.

3. Primeras instituciones constitucionales en el País Vasco³¹. Constitución de 1812³²

La ocasión revolucionaria que se abrió con los sucesos de El Escorial, Aranjuez, el dos de mayo y las abdicaciones de Bayona, desembocó en la Constitución de 1812. Las Cortes autodenominadas Generales y Extraordinarias se convocaron en base al Decreto de 24 de septiembre de 1810, comenzando el tránsito de la Ilustración al liberalismo³³. En los acuerdos siguientes, se fue perfilando *un proyecto de nación*, que pasaba por su autodeterminación constitucional y debía quedar articulado (por escrito) mediante una constitución única y uniforme³⁴. En esa época, las provincias vascas estaban bajo

³⁰ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 109-118.

³¹ RUBIO POBES, C., *op. cit.*, pág. 118.

³² La Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 que fue imprimida en Cádiz por la Imprenta Real y no aparece incluida en la Gaceta de Madrid. Puede consultarse el texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

³³ TOMAS Y VALIENTE, F., *Génesis de la Constitución de 1812: I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución*, Anuario de historia del derecho español, (Ejemplar dedicado a: *Los orígenes del constitucionalismo español entre 1808 y 1812*), núm. 65, Iruña-Pamplona, 1995, pp. 13-14.

³⁴ GARRIGA ACOSTA, C.A., *Cabeza moderna, cuerpo gótico. La Constitución de Cádiz y el orden jurídico*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 81, 2011, pág. 111.

ocupación francesa. La Constitución de Cádiz de 1812 no eludía al sistema foral³⁵. La organización del sistema estaba muy influenciada por el modelo francés, simétrico y centralizado. En cuanto a las Diputaciones, su nueva concepción no tenía demasiado que ver con el sistema foral³⁶.

Sin embargo, la Constitución fue jurada por las Juntas de Bizkaia el 18 de octubre de 1812, por las alavesas el 25 de noviembre y por las guipuzcoanas el 31 de julio de 1813, en medio de un evidente desconcierto y una notoria perplejidad en las tres provincias³⁷.

En el caso de Bizkaia, lograron que se constituyese y viviese con vida bastante ambulante una Junta-Diputación en Orduña, que en nada se había podido seguir el método ordinario y foral de elección. Después de tomar la posesión del mando en Bizkaia, el general Mendizabal se dio prisa para convocar una Junta General *para establecer en el Señorío la Constitución de la Monarquía española formada por las Cortes generales de la Nación*. La Junta ordenó, con arreglo a lo prevenido por la Regencia del Reino, que fuese leída y jurada solemnemente en todos los pueblos, base de la propia Junta. Sin embargo, las Cortes fijaron su atención en que el decreto enfático de aprecio, homenaje, respeto, obediencia, no dijera: *y jura*. Mandaron subsanar esta omisión, pero los franceses ocuparon de nuevo Bilbao el 1 de enero de 1813 hasta junio de ese año. A finales de ese año, dejó de haber Fueros en Bizkaia y se acabó estableciendo una Diputación Provincial.

En el caso de Álava, se congregó una Junta General en Arciniega, convocándola y presidiéndola Gabriel de Mendizabal. En ella fue unánimemente aclamado Diputado General Miguel Ricardo de Álava, y se publicó y juró, dice el acta, *la sabia Constitución de la Monarquía española*.

En el caso de la liberada Gipuzkoa, sin la posibilidad de que estuviese representada San Sebastián, el general jefe del ejército español Francisco Javier de Castaños reunió en Deba a las Juntas Generales en agosto de 1813, que llevaba tres años

³⁵ Vid. ARGÜELLES ÁLVAREZ, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812, parte III, El gobierno de los pueblos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Bicentenario de las Cortes de Cádiz, Madrid, 2011, <http://www.cepc.gob.es/docs/actividadesbicentenario1812/discuprelicons1812.pdf?sfvrsn=2>, (consultado el 24-03-2020), pág. 114.

³⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Editorial Civitas, Madrid, 1986, pág. 110.

³⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 92.

sin convocarse, y pidió que fuese jurada la Constitución. La Asamblea guipuzcoana en su sesión cuarta tomó el acuerdo de admitir y jurarla, *dejando encargada a la Diputación que se entienda con el Gobierno sobre las variaciones que la situación y esterilidad de este país fronterizo hacen necesarias*^{38 39}.

3.1. Primer ensayo del sistema constitucional gaditano en las provincias vascas

Las Juntas, nada más constituirse, procedieron a nombrar Diputaciones Forales. Para integrarlas, se designó a los miembros más destacados de la élite hacendada. La vieja clase dirigente recuperaba de esta forma el control del poder provincial que habían perdido tras la ocupación francesa. La formación de estas dejaba bien claro que las Provincias no estaban dispuestas a renunciar fácilmente a sus instituciones tradicionales. Esta resolución quedó de manifiesto cuando las provincias recibieron la orden desde la Regencia de organizar Diputaciones *Provinciales* en sus territorios. Aunque retomaban el nombre de las históricas Diputaciones, estas instituciones eran de nuevo cuño, creadas por la Constitución de 1812 y reguladas por la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, de 23 de junio de 1813⁴⁰.

Las nuevas Diputaciones cumplían un papel intermediario entre el Gobierno y la provincia, de control de la gestión de los municipios y eran garantía del mantenimiento del orden público. La única autoridad ejecutiva era el Presidente de la Diputación, también conocido como Jefe Político. Además de él, la Diputación se componía de un intendente (delegado provincial de Hacienda) en calidad de vicepresidente y siete vocales electos, todos con voz y voto. Estos siete vocales electos debían renovarse bianualmente por mitad, a diferencia del presidente e intendente, que eran elegidos por el Gobierno.

Para ser elegido diputado provincial se requería tener más de 25 años, ser natural de la provincia o vecino con residencia en ella no menor a siete años y *tener lo suficiente para mantenerse con decencia*⁴¹. Lideraba la Diputación Provincial el Jefe político, figura constitucional que sustituía al antiguo Corregidor. Constituía la pieza clave de la administración territorial gaditana. Su función era supervisar la correcta implantación del régimen constitucional, como último responsable de la ejecución de las leyes y las

³⁸ Las Juntas Generales de Gipuzkoa juran la Constitution con esta reserva.

³⁹ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 108-116.

⁴⁰ Vid. SANTANA MOLINA, M., y BERMÚDEZ AZNAR, A., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1989.

⁴¹ Vid. DE CASTRO MONSALVE, C., *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1979, pág. 92.

órdenes del Gobierno en la provincia, y podía requerir ayuda militar para llevar a cabo esa función. Era la máxima autoridad ejecutiva en la provincia.

En la Constitución de 1812 había unas relaciones directas entre la representación provincial, con Juntas y Diputaciones, y la representación nacional de Cortes. CLAVERO SALVADOR considera que se perfila así un poder más representativo que legislativo⁴². Se podía apreciar un eje entre Juntas Electorales de Provincia-Diputación Provincial-Jefe Político de tal manera que encajaba en el modelo foral de Juntas Generales-Diputación General-Corregidor⁴³.

La representación en Cortes se estableció también por el nuevo régimen. En septiembre de 1813 se celebraron las primeras elecciones provinciales regidas por normas constitucionales en el País Vasco. Las elecciones, que eran provinciales y a Cortes, se debían celebrarse por sufragio general indirecto a tres niveles (parroquia, partido y provincia), entre quienes poseyeran lo suficiente para mantenerse con decencia. Este vago requisito y el de diputado provincial gratuito, limitó el grupo de elegibles a los miembros de la oligarquía provincial, y se repartieron nombres de las anteriores Diputaciones Forales. A ello ayudó de forma determinante los numerosos amañes electorales que se realizaron⁴⁴.

En el caso de Gipuzkoa, las Juntas habían convocado a la Diputación Foral, pero el nombre de esta tuvo que ser modificado, y se aplicó el apelativo que las Juntas le habían designado en la primera reunión, es decir, la de Diputación *Provincial*, tal y como disponía la Regencia⁴⁵. En la sesión novena de esas Juntas Generales reunidas en Deba, se dio conocimiento de que la Regencia del Reino había nombrado Jefe Político,

⁴² CLAVERO SALVADOR, B., *Las Juntas vascas ante el advenimiento de la Constitución española*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1989, extraído de <http://www.eusko-ikaskuntza.eus/PDFAnlt/azpilcueta/06/06055072.pdf>, (consultado el 25-03-2020), pág. 66.

⁴³ Esta es una teoría de CLAVERO SALVADOR. Sin embargo, hay otras teorías al respecto. LARRAZÁBAL BASÁÑEZ no está de acuerdo con la comparación que hace CLAVERO SALVADOR, vid. LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 94-95, y otros autores como MARTÍNEZ SOSPEDRA sostienen que el modelo de la Diputación Provincial diseñado en Cádiz estaba inspirado en las Diputaciones forales. Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución Española de 1812 (El constitucionalismo a principios del siglo XIX)*, Facultad de Derecho. Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1978, pág. 348.

⁴⁴ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 121-127.

⁴⁵ Cambio de denominación que así consta en las actas manuscritas de la Diputación de Gipuzkoa de 1833. A.G.G.: Actas Diputación mns. n° 162.

requerido por la nueva Constitución, al Presidente de la antigua Diputación, el Conde de Villafuertes, sancionándose así que desapareciera el cargo de Corregidor Político⁴⁶.

Otro de los cambios fue el establecimiento del municipio *constitucional*, que dio pie a que la propia Regencia mandara publicar y jurar la Constitución a todos los pueblos. Este fue un cambio muy importante para los territorios, ya que el sistema foral se basaba en el municipio.

En cuanto a la cuestión judicial, las Cortes de Cádiz entrañaron una obra revolucionaria, con separación de funciones y división de poderes⁴⁷, y el nacimiento del poder judicial. Desapareció la organización judicial del Fuero, y con arreglo al art. 273 de la Constitución⁴⁸, se instituyó el Juzgado de Primera Instancia, fijándose como demarcación toda la provincia, y Tolosa como residencia provisional del Juez. El General Castaños nombró para este cargo a José Joaquín Garmendia.

Pero hay más: la ley de Presupuestos de 1813 había fijado para Gipuzkoa una contribución de 2.615.814 reales que tenía que hacer efectiva la nueva Diputación ahora *Provincial*. En cuanto a la situación del Ayuntamiento de San Sebastián, el 8 de septiembre de 1813, cuando seguía el incendio en la ciudad, se celebraron unas sesiones en Zubieta, donde se aprobaron las Actas de Zubieta. Se congregaron los infrascritos alcaldes, regidores, secretario del ayuntamiento, vecinos notables, prior y demás autoridades para publicar y jurar la Constitución y nombrar un Ayuntamiento constitucional⁴⁹. Se inició así una enemistad manifiesta durante mucho tiempo entre el Ayuntamiento de San Sebastián y el resto de la provincia.

3.2. Vuelta al absolutismo. Restauración fernandina de 1813

El primer y breve ensayo constitucional llegó a su fin con la llegada de Fernando VII al poder. No hubo tiempo en el primer periodo constitucional, ya que en las tres provincias no llegó a un año. El expeditivo decreto que al regresar de Francia expidió en Valencia el 4 de mayo de 1814, restableció en toda su integridad los organismos históricos

⁴⁶ Vid. CAJAL VALERO, A., "Paz y Fueros". *El Conde Villafuertes. Guipúzcoa entre la "Constitución de Cádiz" y el Convenio de Vergara (1813-1839)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

⁴⁷ CE de 1812, Título V, Capítulo I, art. 259-261, 262 a 272, 273-274, respectivamente. Tribunal Supremo, Audiencias y Juzgados de partido no podían ejercer otra función que la judicial.

⁴⁸ CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pp. 228-229.

⁴⁹ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 118-124.

en toda España, declarando nulos y sin efecto la Constitución y los Decretos de las Cortes y de la Regencia, como si jamás hubieran existido.

Esta restitución tuvo un cierto precedente en 1808, cuando Fernando VII se detuvo en Vitoria en aquel viaje a Bayona. Los vizcaínos le invitaron pasar por el Señorío para jurar los Fueros. El 17 de mayo los confirmó, mandando que el Real y Supremo Consejo de Castilla expidiera esta confirmación. El Rey Fernando VII cumplió su promesa de 1808 con la Real Cédula de 28 de julio 1814, que confirmó plenamente el régimen foral⁵⁰.

Dispuso que el gobierno político de las provincias forales quedara encomendado a partir de entonces a los respectivos capitanes generales y comandantes militares, quedando suprimida la figura de Jefe Político. Nada más saberlo, la Diputación Provincial de Gipuzkoa elegida en las Juntas de 1813 acordó enviarle una representación al Rey congratulándose de su regreso al trono, renegando de la pasada experiencia constitucional y solicitando que se devolvieran a la Diputación sus funciones de gobierno económico-político.

Rápidamente fueron convocadas las Juntas Generales por la Diputación para elegir otra nueva que la sustituyeran. Los ayuntamientos también fueron restituidos en su forma (R.D. 15-VI-1814) y su composición (R.D. 30-VII-1814) tradicionales. Volvieron los requisitos de hidalguía y riqueza, a los que se sumó el de no haber sido colaboracionista del régimen francés. Las Juntas Generales de Gipuzkoa llegaron a disponer que se investigara a quienes hubieran ejercido empleos en tiempos de gobierno *intruso*⁵¹.

3.3. Reinstalación de la Administración constitucional en el País Vasco. El Trienio Liberal (1820-1823)

Entre 1820 y 1823 fue vigente un nuevo periodo liberal que recuperó la Constitución de Cádiz. El liberalismo se instaló de nuevo en el poder ante la incapacidad del régimen absoluto; tres años después se extinguió, falto de apoyos, pero dejando una importante huella. La sublevación iniciada en Cabezas de San Juan por Rafael Riego se extendió poco a poco y en marzo el monarca se comprometió a jurar la Constitución. Se constituyó una Junta Provisional Consultiva, como organismo de transición hasta la

⁵⁰ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 129-131.

⁵¹ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 130-131.

reunión de las Cortes y cuya presidencia asumió el cardenal arzobispo de Toledo Luis de Borbón⁵².

Este segundo ensayo constitucional significó nuevamente la supresión del régimen foral y la reinstalación de una administración de corte constitucional. A diferencia de otras provincias, en este periodo no se crearon Juntas Revolucionarias en el País Vasco. Las primeras noticias fueron recibidas en Gipuzkoa en el mes de enero. La Diputación declaró su fidelidad al Rey, pero se mostró dispuesta a defender los Fueros. Decidió convocar una Junta Particular en Azkoitia para debatir la aceptación del nuevo régimen. Por su parte, la Junta General de Bizkaia, reunida en su sede tradicional de Gernika, también se resistió a jurar la Constitución⁵³. En abril de 1820, cumpliendo la R.O. de 24 de marzo, las Diputaciones Forales cesaron en su actividad, y se reunieron con carácter provisional las Diputaciones Provinciales.

En el mes de mayo fueron elegidas las nuevas Diputaciones Provinciales en comicios constitucionales, como los de 1813, y la élite provincial resultó otra vez elegida. Como Jefe Político, Fernando VII volvió a elegir al Conde de Villafuertes⁵⁴. Se introdujeron pequeños cambios como la Ley para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823. Esta ley estableció una separación más estricta entre funciones de Diputación y Jefe Político. Los principios constitucionales se volvieron a aplicar en este periodo a la Administración local. Tuvo dos consecuencias: por un lado, el establecimiento de municipios constitucionales durante tres años, y por el otro lado, la remodelación de la figura del alcalde⁵⁵.

De la misma manera, volvió a ponerse en aplicación la misma Administración de Justicia de 1813. Al principio, el único Juzgado de primera instancia fue desempeñado

⁵² GALLASTEGUI ARANZABAL, C., *La difusión del liberalismo en el País Vasco: de la Carta Pastoral de Luis de Borbón (1820) a El liberalismo es pecado (1887)*, Facultad de Derecho, Estudios de Deusto, vol. 51, Bilbao, 2003, extraído de <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/517/679>, (consultado el 25-03-2020), pp. 196-197.

⁵³ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., *Vizcaya en el siglo XIX. Las finanzas públicas en un estado emergente*, Servicio editorial Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1987, pp. 307-308.

⁵⁴ Vid. CAJAL VALERO, Arturo, *"Paz y Fueros". El Conde Villafuertes. Guipúzcoa entre la "Constitución de Cádiz" y el Convenio de Vergara (1813-1839)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

⁵⁵ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 131-137.

por el alcalde de Azkoitia; y posteriormente, se redujo la división provisional de la provincia en partidos judiciales (en San Sebastián, Tolosa y Bergara)⁵⁶.

3.4. Hacia la Primera Guerra Carlista. La segunda restauración fernandina (1823-1833)

El segundo ensayo constitucional llegó a su fin en 1823. Luis XVIII con el apoyo de la Santa Alianza, envió el ejército francés de los cien mil hijos de San Luis bajo el duque de Angulema y se restableció a Fernando VII en el poder⁵⁷.

Con la instalación de la Regencia en mayo, se inició la reposición del orden político al estado en el que se encontraba en 1820⁵⁸. Una Junta Provisional de Gobierno se instaló en Oiartzun el mes de abril. Esta Junta había decretado el restablecimiento de las Diputaciones Forales en la forma y atribuciones que se hallaban en 1820, así como la reposición de los antiguos ayuntamientos, excluyendo a aquellos de sus miembros que hubieran participado en las instituciones constitucionales. Las Juntas procedieron a reunir las Diputaciones para que eligieran a las corporaciones definitivas. Las Juntas Generales se celebraron en mayo y noviembre en las tres provincias, y se caracterizaron por un claro talante absolutista, en el que solo en Gipuzkoa volvieron a formar parte de ellas sujetos con pasado constitucional, que lograron ser rehabilitados políticamente a pesar de la persecución iniciada⁵⁹.

Una de las modificaciones más importantes que sufrió la Administración foral en la Década Ominosa fue la nueva estructura policial creada por el repuesto poder absoluto, con la finalidad de llevar a cabo la represión política liberal, mediante el RD 8-01-1824. Los Miqueletes forales se consolidaron como única fuerza profesional de orden público en la provincia, aunque el Ejército Real siguió desempeñando tareas de tipo policial⁶⁰.

San Sebastián guardó al régimen liberal profunda fe y adhesión por motivos políticos. En la mayor parte de la tierra de habla vasca predominó una impresión desfavorable a causa de las quintas verificadas y de los impuestos cobrados. Además,

⁵⁶ CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pp. 230-231.

⁵⁷ ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Concierdos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pág. 117.

⁵⁸ Cfr. Ep. 3.2. *Vuelta al absolutismo. Restauración fernandina de 1813*, pp. 14-15.

⁵⁹ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 137-139.

⁶⁰ CAJAL VALERO, *op. cit.*, pp. 167-172.

volvieron otra vez las aduanas al Ebro, lo que perjudicaba los intereses de la ciudad. Los Fueros estaban heridos de muerte⁶¹.

4. El régimen foral en la Primera Guerra Carlista

4.1. Construcción del Estado Liberal. El Estatuto Real de 1834⁶²

Durante la Década Ominosa, la línea continuista se separó de Fernando VII adhiriéndose a su hermano Carlos, apoyado mayoritariamente por altos clérigos, cabildos, aristócratas, hacendados, hidalgos y rentistas de la tierra. Los realistas, defensores del Manifiesto de los persas de 1814, comenzaron a dividirse entre realistas y carlistas.

Los liberales presionaron al monarca para que variara la ley de sucesión, como lo hizo con la Pragmática Sanción de 1830. Ese mismo año, nació la Infanta Isabel, y las presiones políticas motivaron a que el propio rey anulara la Pragmática Sanción por el RD 18 septiembre de 1832. Fernando VII murió el 29 de septiembre de 1833, y se desató la guerra, que sería conocida como Primera Guerra Carlista.

Cabe subrayar que la cuestión foral no constituyó una reivindicación prioritaria del carlismo oficial. En cambio, el lema Dios, Patria, Fueros, Rey fue un modo de atraer a la masa popular vasca para que apoyara la opción carlista. En una parte de la opinión estaba extendida la idea de que los liberales eran antifueristas. Pero esta valoración no se ajustaba a la realidad, pues un sector importante de liberales vascos no era partidario de la abolición sino de la reordenación. El modelo de articulación era compatible con el sistema foral, pero la actuación centralista se vio como un ataque frontal al sistema foral, y las provincias vascas se sumaron al levantamiento carlista⁶³.

María Cristina quedó como Reina Regente. Tras el fracaso de Cea Bermúdez, la Reina se apoyó en los liberales moderados. En este contexto, en 1833 Javier de Burgos estableció la división territorial, respetando la configuración tradicional de las provincias vascas. La provincia en su origen fue ante todo una división del territorio español para la

⁶¹ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 151-166.

⁶² Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes Generales del Reino, mandado observar por S.M. la reina Gobernadora en 10 de abril de 1834 aparece publicado en la Gaceta de Madrid de fecha 16 de abril de 1834.

⁶³ ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Concierptos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pp. 108-114.

estructuración territorial del Estado, en cuya creación tuvo influencia francesa el espíritu que se anunciaba en la Constitución de Cádiz⁶⁴.

Se estableció la Presidencia de Martínez de la Rosa, que junto a Nicolás M^a Garell y Javier de Burgos, sería el autor del Estatuto Real aprobado el 10 de abril. Mediante este se hizo el tránsito del sistema moderado instaurado a la muerte de Fernando VII, hasta la reposición momentánea de la Constitución de Cádiz en agosto de 1836 para acabar con la Constitución progresista de 1837⁶⁵.

El Estatuto Real no abordaba de ninguna manera el tema foral⁶⁶, aunque el Consejo de Gobierno de la Regencia dictaminó en favor de la conservación de los Fueros y en contra de introducir modificaciones, pero a este silencio constitucional le siguieron las actuaciones gubernamentales contrarias a los mismos⁶⁷.

Pocos meses después, la parte de Gipuzkoa que se mantenía adicta al Gobierno legítimo se reunió en Juntas Generales en la villa de Tolosa con asistencia de un Corregidor nombrado por la Reina Regente. En aquel Congreso se trató la jura del Estatuto Real dando algunas explicaciones referentes a su natural y fácil coexistencia con los Fueros, sin mengua ni desmembración de las originarias libertades y exenciones del País Vasco. Pero combatidas como si fuesen restricciones que desvirtuaban aquel juramento, el Gobierno lo mandó aceptar lisa y llanamente⁶⁸.

4.2. Volvemos a Cádiz. Agosto de 1836

La historia de este periodo fue agitada pero la amenaza para los Fueros estaba ya latente. Tras el motín de La Granja, la Reina Gobernadora, mediante el Decreto de 13 de agosto de 1836, ordenó que se publicase la Constitución de 1812, en el interim que reunida la Nación en Cortes manifestase expresamente su voluntad con Constitución

⁶⁴ CLAVERO ARÉVALO, M. F., *La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)*, Revista de Administración Pública, núm. 100-102, 3, 1983, pp. 2131-2132.

⁶⁵ TOMÁS VILLARROYA J., *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pág. 773.

⁶⁶ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 96-97.

⁶⁷ MONREAL ZIA, G. *La crisis de las instituciones forales Públicas Vascas*, Euskal Herriaren historiari buruzko biltzarra, vol. 3, (Economía, sociedad y cultura durante el Antiguo Régimen), 1988, pág. 17 en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 97. Lo afirma MONREAL siguiendo a RODRÍGUEZ GARRAZA.

⁶⁸ AYERBE IRIBAR, M^a R. y DE EGAÑA, J. “*Ensayo sobre la naturaleza y trascendencia de la legislación foral de las provincias vascongadas*” de Julián Egaña. *El autor y su obra (1786-1864)*, Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Presidencia, Donostia-San Sebastián, 1996, pág. 121.

conforme a las necesidades de la misma⁶⁹. Tras la publicación de la CE 1812, se pidió la disolución de las Diputaciones Forales como incompatibles con aquella, y el General Espartero fue desautorizado en sus afirmaciones sobre conservación con los Fueros⁷⁰.

La Diputación Foral de Bizkaia se negó a jurar la Constitución gaditana y, por ese motivo, el Ministerio de la Gobernación la disolvió mediante la R.O. de 18 de septiembre de 1836, y fue reemplazada por una Diputación Provincial. La Diputación Foral fue restablecida por R.O. de 3 de enero de 1837⁷¹, a la espera de la Ley de supresión de las Diputaciones Forales de 16 de septiembre de 1837. La tendencia era evidente⁷².

4.3. Razón constitucional y motivo foral⁷³. 1837

El 18 de junio de 1837 se aprobó una nueva Constitución⁷⁴, que guardó silencio acerca del régimen foral. Sin embargo, en las discusiones de las Cortes Constituyentes, se veía la intención que se tenía acerca de las Diputaciones Provinciales. En esta situación el Gobierno quiso que la promulgación de la Constitución se llevase a cabo en todas las ciudades y pueblos del Reino, con actos y fiestas para que se tuviera noticia de la existencia de aquella⁷⁵.

En San Sebastián, la promulgación y jura de la Constitución de 1837 se hizo con alborozo y de manera solemne. Estos actos de refrendo formal no eran nunca olvidados por el Ayuntamiento. Sin embargo, la todavía Diputación Foral se resistía a la jura, y aludió a la imposibilidad de reunir las Juntas Generales, por estar en situación de guerra. Había una falta de voluntad de aceptar la Constitución. Aun así, el Diputado General de Gipuzkoa en funciones, Fermín de Ameztoy, envió una carta a sus homólogos de Bizkaia

⁶⁹ TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 10ª edición, Madrid, 1992, pág. 47 en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 97.

⁷⁰ MONREAL ZIA, G. *La crisis de las instituciones forales Públicas Vascas*, pp. 17-18 en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 97.

⁷¹ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 30-04-2020), pp. 13-14.

⁷² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 98.

⁷³ CLAVERO SALVADOR, B., 1839. *La Constitución ante los Fueros*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 43.

⁷⁴ Constitución política de la Monarquía Española de 18 de junio de 1837 (Gaceta de Madrid de 24 de junio). Puede consultarse el texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

⁷⁵ TOMÁS VILLARROYA, J., *La publicación de la Constitución de 1837*, Revista de Derecho Político, núm. 20, 1983-1984, pág. 21.

y Álava, reclamando una actuación conjunta de las tres provincias, alegando que una negativa absoluta no produciría buenos efectos⁷⁶.

El 28 de agosto de 1837 hubo una discusión sobre los Fueros en las Cortes, y la actitud de estas no hizo más que aumentar la desconfianza de las tres provincias vascas a las que se les sumó Navarra. La intención del Gobierno era someter a estas al régimen de toda la nación⁷⁷.

Tras la elaboración de la Constitución, se planteó de nuevo en las Cortes Constituyentes la cuestión foral. Se formó una Comisión para su estudio, que emitió un dictamen el 29 de agosto. Sus propuestas fueron claras: disolución de las Diputaciones Forales y su sustitución por unas nuevas de orden constitucional, establecer un sistema judicial común y traslado de las aduanas a la costa.

Los diputados vizcaínos se opusieron sin éxito a la propuesta de la Comisión, y finalmente, se aprobó la ley de 16 de septiembre de 1837. Se disolvieron las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, que fueron sustituidas por Diputaciones Provinciales provisionales (art. 1), que tuvieron una vida muy corta, donde se mezclaron burgueses y nobles hacendados. Estuvieron compuestas por el Jefe Político de la provincia en calidad de presidente, cuatro regidores en la capital de la misma y otro regidor por cada una de las cuatro villas que se encontraban libres del control carlista (ley de 13-09-1837)⁷⁸. Además, se trasladaban las Aduanadas a la costa (art. 2) y se autorizaba al Gobierno para establecer jueces de primera instancia⁷⁹.

Esta era una ley de las Cortes Constituyentes, pero no tuvo mayor significación a efectos generales, ya que quedó afectada por los acuerdos contenidos en el Convenio de Bergara. Así pues, tras unas Cortes que ya habían producido una Constitución sin salvedad alguna en lo que toca a los Fueros, al poco tiempo se entendió que se precisaba de una ley especial para derogarlos. La misma Comisión, siguiendo al Gobierno, no propuso que se declarase la desaparición de las instituciones forales en virtud de la entrada

⁷⁶ GARCÍA RONDA, A., *San Sebastián: Entre el Fuero y la Constitución de 1837*, Revista de Derecho Político, núm. 20, 1983, extraído de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1983-1984-20-64A75482/PDF> (consultado el 4-04-2020), pág. 110.

⁷⁷ RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Ediciones Universidad de Navarra/Institución Príncipe de Viana, Iruña-Pamplona, 1968, pp. 252-253, citado en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 100.

⁷⁸ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pág. 142.

⁷⁹ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pp. 98-100.

en vigor de la Constitución, sino que se acordase una ley que lo dispusiera. Se había comenzado a actuar sobre el supuesto de que la norma constitucional no tenía por sí fuerza para el caso vasco.

5. Entre Cádiz y Bergara. Encuentro de la Constitución con los Fueros⁸⁰

5.1. Abrazo, Convenio y Ley

El Convenio de Bergara, junto al abrazo entre el general isabelino Espartero y el general carlista Maroto, supuso el fin de la Primera Guerra Carlista en el norte. El Convenio quedó confirmado el 31 de agosto de 1839 en las campas de Bergara⁸¹. Tras seis años de hostilidades, isabelinos y carlistas sentaron las bases para un acuerdo. El bando isabelino, ganador y representante del nuevo régimen, prometía, y así debía hacerlo acorde al nuevo orden constitucional, se planteó el reto de la integración de los Fueros. Un serio imprevisto que había venido a producir el enfrentamiento con todo un mundo al que pertenecían hasta ahora los Fueros⁸². Este Convenio significó el triunfo del liberalismo sobre el Antiguo Régimen, y confirmó, a través de las negociaciones que lo precedieron, el modelo de Estado liberal que iba a afirmarse en España⁸³.

Mediante este Convenio, el General Espartero se comprometió a recomendar al Gobierno que propusiera a las Cortes la concesión o modificación foral⁸⁴. En su art. 1º establecía: *El Capitán General D. Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros*⁸⁵.

⁸⁰ CLAVERO SALVADOR, B., *Entre Cádiz y Bergara. Lugar de Encuentro de la Constitución con los Fueros*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 59, 1989.

⁸¹ ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Conciertos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pág. 151.

⁸² CLAVERO SALVADOR, B., *op. cit.*, pp. 210-211.

⁸³ CRUZ MINA, M., *Ideología, Fueros y Modernización. La Metamorfosis del Fuerismo. II: Siglos XIX y XX*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, extraído de <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/37645/19280-73698-1-PB.pdf?sequence=1>, (consultado el 18-04-2020), pág. 89.

⁸⁴ CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 272.

⁸⁵ Cfr. texto en ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarrras.pdf>, (consultado el 20-04-2020), pág. 15.

5.2. Ley 25 de octubre de 1839⁸⁶ y sus consecuencias en el régimen foral

La conservación de los Fueros fue resultado de un pacto entre moderados. Se trataba de un acuerdo plasmado en un Convenio que remitía a una ley, tal y como lo mandaba su art. 1º. Las Cortes inician, a primeros de octubre, un debate sobre la manera de llegar a una conciliación entre la reciente Constitución y el antiguo, pero aún vigente régimen foral de las provincias vascongadas y de Navarra⁸⁷. La discusión en las Cortes estuvo marcada por el enfrentamiento entre moderados y progresistas⁸⁸. El Gobierno, controlado por los moderados, pretendía confirmarlos en su integridad, aunque para ello fuese necesario modificar la Constitución; pero los progresistas que contaban con la mayoría en el Congreso, consiguieron introducir la cláusula *sin perjuicio de la unidad constitucional*⁸⁹. El resultado del debate parlamentario fue una ley que, haciendo frente a la forma de estructurar el conjunto del Estado, reconoció que tal configuración se haría respetando la situación existente⁹⁰.

En cuanto a su naturaleza jurídica, aunque formalmente así no se reconociera, tenía un valor más que legislativo, o al menos, de un rango en todo caso análogo al de la Constitución. Para algunos, fue la primera reforma de la Constitución de 1837, ya que añadía el principio de confirmación de los Fueros, pero para otros, fue una ley adicional a la constitucional. En todo caso, no era una simple ley, dándole otro alcance de la disposición⁹¹.

⁸⁶ Ley de 25 de octubre sancionando los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra (Gaceta de Madrid, de 26 de octubre).

⁸⁷ En este sentido, sigue teniendo gran fuerza la corriente que sigue centrada en considerarla perjudicial y negativa, hasta el punto de que, se dice, marca un antes y un después e, incluso, da inicio a una corriente de aminoración, condenada a culminar el proceso en línea abolitoria. En ARRIETA ALBERDI, J., *170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839*, Hermes: pentsamendu eta historia Aldizkaria, nº 32, 2009, pp. 28.

⁸⁸ Hubo discusiones en el Congreso y en el Senado, en este último, sobre todo, por la cláusula de la *unidad constitucional*. Vid. AYERBE IRIBAR, Mª R. y DE EGAÑA, J. “*Ensayo sobre la naturaleza y trascendencia de la legislación foral de las provincias vascongadas*” de Julián Egaña. *El autor y su obra (1786-1864)*, Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Presidencia, Donostia-San Sebastián, 1996, pp. 146-153 y CLAVERO SALVADOR, B., *Entre Cádiz y Bergara. Lugar de Encuentro de la Constitución con los Fueros*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 59, 1989.

⁸⁹ CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 274.

⁹⁰ Al final, la ley del 25 de octubre de 1839 se aprobó con esta fórmula: Art. 1º: Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía. Extraído de CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, pág. 19.

⁹¹ CLAVERO SALVADOR, B., *1839. La Constitución ante los Fueros*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 46.

La Diputación de Álava, entonces todavía Provincial, siguió el criterio de que los Fueros se habían constituido en el vínculo constitucional del País con el Gobierno, y en esta opinión, le siguieron rápidamente los otros dos territorios. Las dos Cámaras, Congreso y Senado, acordaron la incompatibilidad de los Fueros con la Constitución, subrayando la supremacía de la última. Dejaba bastante claro la inviabilidad futura de las Juntas Generales y de las Diputaciones Forales, y la imposibilidad de seguir utilizando el Pase Foral⁹².

El tenor literal del art. 2º de la Ley del 25 de octubre era resucitar las instituciones forales –abolidas por el Gobierno central en 1837-, para así poder encarar el cumplimiento legal *oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra*. Las tres siguieron el procedimiento tradicional foral: las Juntas Generales nombrarían a las Diputaciones Forales. Sin embargo, en Navarra se siguió el nuevo sistema constitucional de elección⁹³.

Con los moderados en el Gobierno, la organización de las tres provincias fue reorganizada por el Real Decreto Orgánico de 16 de noviembre de 1839. Confirmó condicionalmente los Fueros y restableció las instituciones forales (Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos tradicionales), aunque mantuvo a la vez vigentes las Diputaciones Provinciales, limitadas a funciones electorales. Se establecía así una duplicidad institucional, un sistema mixto constitucional y foral, de administración provincial⁹⁴.

La figura del Jefe Político (solo en Gipuzkoa y Bizkaia), pasó a denominarse Corregidor Político, ahora representantes del Gobierno ante las instituciones forales durante la nueva era de la pervivencia del régimen foral bajo el Estado constitucional. Su participación en las Juntas Generales pasó a ser reducida y discreta. Tenían el honor de sentarse en la cabecera de las Juntas, de abrir sus sesiones con un discurso, ejerciendo de

Hay diferentes teorías acerca de la naturaleza jurídica de esta ley. Algunos hablan de Ley Paccionada, otros de Disposición Adicional de la CE 1837, norma de excepción, etc. Vid. LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 114-118.

⁹² LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *La ley del 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pp. 95-96.

⁹³ LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *op. cit.*, pp. 96-97.

⁹⁴ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Cap. III.3, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pp. 143-144.

moderador de las mismas, y de intervenir en las sesiones para defender las prerrogativas y la política del poder central⁹⁵.

5.3. El régimen foral bajo la Regencia de Espartero

La ley Municipal de 1840 produjo enfrentamientos entre moderados y progresistas. La Reina, antes de ceder a las peticiones progresistas, renunció al Gobierno y pasó a manos de Espartero el cargo de jefe de la Regencia interina⁹⁶. Las provincias vieron con desagrado el ascenso de los progresistas al poder en octubre de 1840 de la mano de Espartero, y su descontento fue creciendo hasta límites insostenibles⁹⁷.

El General dictó un decreto el 4 de enero de 1841, por el que se declaraba abolido el Pase Foral, descalificándolo por su inoperancia, ya que, en su opinión, el País debía obedecer sin réplica ni condición alguna a la autoridad suprema de la nación. Las Diputaciones vascas protestaron, pero no consiguieron nada⁹⁸.

a) Breve referencia a Navarra. Ley de 16 de agosto de 1841 o *Ley Paccionada*

En el caso de Navarra, con José Yaguas y Miranda como Secretario de la Diputación constitucional navarra, negociaron la modificación del régimen foral, para adaptarlo a la unidad constitucional exigida. La Diputación de Navarra, en consonancia con los intereses que representaba y la corriente imperativa dominante, bautizó la ley como *Paccionada*⁹⁹. Se conformaron en admitir la Jefatura de la Diputación Provincial y todas las leyes políticas del Reino. Su propia institución proclamó lealtad a Isabel II, a la CE 1837 y los Fueros de Navarra. La diputación navarra, a diferencia de las otras tres, aceptaba la negociación y el acuerdo, separándoles una inmensa distancia: el perjuicio de la unidad constitucional.¹⁰⁰

⁹⁵ CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pp. 471-473.

⁹⁶ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 121.

⁹⁷ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Cap. III.3, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pág. 144.

⁹⁸ LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *La ley del 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pp. 97-98.

⁹⁹ LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *op. cit.*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *op. cit.*, pág. 97.

¹⁰⁰ CLAVERO SALVADOR, B., *Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 59, 1989, pág. 243.

Una parte del articulado de la Ley *Paccionada*¹⁰¹ supuso el fin de las principales instituciones y modelos previsto de gobierno, así como la implantación en Navarra de la legislación general sin limitaciones. Con el tránsito de Reino a Provincia, desaparecieron las Cortes Generales junto al resto de las instituciones tradicionales¹⁰².

b) Inesperada e inmotivada abolición¹⁰³. Real Decreto de 29-10-1841

Los derechos forales de las tres provincias continuaron en el mismo estado hasta que los movimientos iniciados en la Corte, seguido de algunos puntos aislados de las provincias vascas y Navarra por octubre de 1841, en favor del Gobierno de la Reina Madre y contra el Regente, dieron ocasión a que este expidiera en Vitoria un decreto, en base a la Ley del 25 de octubre de 1839. Tras la abolición del Pase foral, los tres ejecutivos forales se posicionaron a favor del levantamiento conocido como la *Octubrada* y liderado por O'Donnell, Diego de León y Montes de Oca contra la Regencia de Espartero.

Pero dominado el golpe de Estado en pocas horas, el Regente pasó a plantear su modo personal de entender ese *arreglo a los Fueros* de la ley de 1839, mediante un decreto que abolía de raíz los sistemas forales¹⁰⁴, tal y como exigía, a su entender, el interés público y el principio de unidad constitucional. Supuso la modificación de los Corregidores Políticos de Gipuzkoa y Bizkaia a Jefes Superiores Políticos. Además, los Ayuntamientos pasaron a regirse con arreglo a las leyes comunes, se implantaron Diputaciones Provinciales, la organización judicial quedó nivelada con el resto de las provincias, y se llevaron las aduanas se llevaron a la costa y fronteras terrestres. Se implantó en cada provincia una Comisión económica para la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos¹⁰⁵. Pero Espartero no se atrevió a suprimir

¹⁰¹ El nombre se sigue sosteniendo desde ciertos sectores con el empeño de hacer ver que, por ella, se continúan las mejores esencias de los antiguos Fueros.

¹⁰² ADOT LERGA, Á., *Navarra, de Reino a provincia. La Ley de Fueros de Navarra o Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841*, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y humanidades, año 14, núm. 28, Columbia University, New York, 2013, extraído de <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/viewFile/2211/2013>, (consultado el 30-04-2020), pp. 241-242.

¹⁰³ AYERBE IRIBAR, M^a R. y DE EGAÑA, J. “*Ensayo sobre la naturaleza y trascendencia de la legislación foral de las provincias vascongadas*” de Julián Egaña. *El autor y su obra (1786-1864)*, Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Presidencia, Donostia-San Sebastián, 1996, pág. 154.

¹⁰⁴ LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *La ley del 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 98.

¹⁰⁵ AYERBE IRIBAR, M^a R. y DE EGAÑA, J. “*Ensayo sobre la naturaleza y trascendencia de la legislación foral de las provincias vascongadas*” de Julián Egaña. *El autor y su obra (1786-1864)*, Instituto

completamente los Fueros, ya que se mantuvo la personalidad fiscal y militar de las provincias¹⁰⁶.

6. El reinado isabelino. El establecimiento de un sistema mixto constitucional y foral, de administración provincial¹⁰⁷

El establecimiento del Estado constitucional en España llevaba implícito, en la forma y contenido, la vertebración administrativa del territorio nacional en un sistema uniforme. Ello implicaba la desaparición de aquellas instituciones privativas de ciertos territorios en pro de una Administración homogénea para todo el Estado. Sin embargo, las instituciones forales se revelaron singularmente en contra de esos intentos por anularlas, e incluso útiles, pues garantizaban el orden, respeto y convivencia de la población a las autoridades. Por eso mismo, el ejecutivo no tuvo más remedio que permitir que siguieran funcionando al lado de las instituciones constitucionales, mediante el sistema mixto¹⁰⁸.

6.1. La reparación. Real Decreto de 8 de julio de 1844¹⁰⁹ o *Decreto Pidal*

Entrado 1843, una coalición de progresistas disidentes y moderados puso término al Gobierno con otro levantamiento. Vencido Espartero, Isabel II fue declarada en mayoría de edad y comenzó su reinado¹¹⁰. La caída de Espartero en la regencia abrió un nuevo tiempo para los que fueron territorios forales¹¹¹.

de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Presidencia, Donostia-San Sebastián, 1996, pp. 154-155.

¹⁰⁶ RUBIO POBES, C., *El País Vasco y la implantación del Estado liberal: centralización y unidad constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 95, 1997, pp. 219-242, pág. 234.

¹⁰⁷ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Cap. III.3, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pág. 140.

¹⁰⁸ RUBIO POBES, C., *op. cit.*, pág. 140.

¹⁰⁹ Gaceta de Madrid de 10 de julio de 1844. Cfr. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 24-04-2020), pp. 24-25.

¹¹⁰ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 305-307.

¹¹¹ LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *La ley del 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 99.

Con la subida al poder del moderado Narváez, la situación no fue fácil para el sistema foral. Las gestiones en Madrid de las tres provincias se llevaron a cabo a través del comisionado Pedro de Egaña, para que el régimen foral fuera restablecido¹¹².

Urgía recuperar una cierta normalidad institucional, y con ese fin, vino precisamente el denominado *Decreto Pidal*¹¹³. Este refrendaba las disposiciones tomadas por Espartero en materias de aduanas, justicia y Pase foral, pero restauraba en contrapartida, y aquí fueron decisivas las habilidades negociadoras de Pedro de Egaña, las instituciones forales, Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos, suprimidos tres años antes. Aunque el decreto fue visto en un primer momento con desagrado por las Provincias, pronto reconocieron que realmente era un beneficio para ellas porque había restituido a sus territorios la foralidad que había perdido¹¹⁴.

Dicho decreto establecía que las provincias vascas deberían nombrar comisionados para que pudiesen ser oídas en la redacción del proyecto de ley gubernamental referido a la modificación foral (art. 1-2). Para el nombramiento de las Diputaciones Forales y de estos comisionados se restablecieron las Juntas Generales, presididas por los Jefes Políticos con carácter de Corregidores Políticos (arts. 3-5). Se mantenían también las Diputaciones Provinciales a los efectos de la elección de diputados y senadores, conforme al art. 3 del R.D. 16 de noviembre. Las aduanas se mantuvieron en la costa y en la frontera (arts. 8-9).

El Gobierno moderado había defraudado las esperanzas de que se reinstalase el régimen foral. Se mantenía la unidad gubernativa, judicial, aduanera y las facultades relativas a la seguridad y vigilancia públicas¹¹⁵. Se volvía de esta forma a la duplicidad anterior a 1841. No obstante, las Diputaciones Provinciales fueron perdiendo progresivamente influencia política al quedar supeditadas al control de la oligarquía fuerista.

¹¹² RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pág. 148.

¹¹³ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Evolución de los Regímenes Forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Universidad de Deusto, Iura Vasconiae, núm. septiembre 2012, extraído de https://www.revistaiuravasconiae.eus/sites/default/files/revista/Iura%209_p.%20431-461.%20LARRAZABAL.pdf, (consultado el 6-04-2020), pág. 10.

¹¹⁴ RUBIO POBES, C., *El País Vasco y la implantación del Estado liberal: centralización y unidad constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 95, 1997, pp. 219-242, pág. 234.

¹¹⁵ Hay que tener en cuenta la creación de la Guardia Civil por el Real Decreto de 13 de mayo de 1844. Se planteó inmediatamente el conflicto, ya que chocaba con la existencia de miñones y miqueletes.

Los municipios forales también fueron objeto de varios decretos en esta época. El R.D. de 30 de diciembre de 1843 puso en ejecución la Ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos. Y en virtud de la R.O. de 22 de enero de 1844 ordenó que se aplicase a los ayuntamientos vascos la ley general salvo el método de elección foral.

Además, la ley del 8 de enero de 1845 había fijado una nueva organización para las Diputaciones Provinciales, disponiendo que para ser elegido diputado provincial era necesario poseer una renta mínima, pagar contribuciones directas o tener mínimamente dos años de vecindad. Esta reforma restringía aún más el cuerpo de los elegibles, y favorecía, en última instancia, a la nobleza fuerista¹¹⁶.

A lo largo de la etapa moderada, sobre todo a partir de 1844, se fue construyendo una nueva foralidad. Amparándose en el art. 1º de la ley de 1839 se utilizó una táctica dilatoria en el cumplimiento del art. 2º que demandaba su necesaria modificación¹¹⁷. El arreglo foral seguía demorándose porque las posiciones de las partes eran difícilmente conciliables: el gobierno central no cesaba en su empeño centralizador. La situación era cada vez más difícil¹¹⁸.

6.2. El régimen *neoforal* y la Constitución de 1845^{119 120}

Los moderados, capitaneados esta vez por el General Narváez, disolvieron las Cortes el 10 de julio de 1844 y se convocaron nuevas elecciones, faltando los progresistas a estas. Existía la intención reformar la Constitución de 1837 con las nuevas Cortes con una composición prácticamente moderada¹²¹.

En lo que se refiere al planteamiento sobre la vertebración interna del país¹²², ostentaba en su preámbulo una declaración solemne que se consagraba a regularizar y

¹¹⁶ RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997, pág. 148.

¹¹⁷ CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 276.

¹¹⁸ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 125.

¹¹⁹ La Constitución de la Monarquía Española lleva fecha de 23 de mayo de 1845 y apareció publicada en el Suplemento a la Gaceta de Madrid de 23 de mayo del mismo año. Puede consultarse el texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1845/1845_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

¹²⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 127.

¹²¹ MEDINA MUÑOZ, M.A., *La reforma constitucional de 1845*, Revista de estudios políticos, núm. 203, 1975, pp. 75-106.

¹²² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 129.

poner en consonancia los antiguos fueros y libertades con las necesidades actuales del Estado, para repetir en su artículo concepción y planta unitarias, así como para ignorar, con toda la trascendencia constitucional, que los Fueros que se hallaban confirmados¹²³.

El Gobierno acabó confiando en la Administración foral para regir estas provincias y aceptó el mantenimiento de un régimen particularista en estos territorios¹²⁴. En 1850, el Gobierno moderado efectuó la segunda convocatoria para negociar, esta vez con los territorios divididos: en Bizkaia la opinión se hallaba muy excitada con planteamientos fueristas radicales de todo o nada, mientras que en Gipuzkoa y en Álava existía una voluntad de compromiso. En las Juntas de Gernika de mayo de ese año estuvieron presentes los comisionados alaveses y guipuzcoanos: salió adelante el principio de unidad de acción, postulado por el discurso de Pedro de Egaña. El 11 de mayo tomaron el acuerdo de restaurar lo no restituido en 1844. Sin embargo, en Madrid no soplaban vientos favorables para la petición de reintegración foral plena, y los comisionados vascos acudieron a la Corte sin que se llegara a conversar¹²⁵.

Con el nuevo Gobierno de Bravo Murillo, se produjo un nuevo intento negociador. Al parecer, este estaba decidido a terminar con todos estos problemas y llegar al *arreglo foral*. Los territorios vascos seguían divididos en este tema: el proyecto gubernamental, que se conoció en el mes de junio, introducía cambios que eran difícilmente conciliables: se quiso mantener las Juntas Generales con atribuciones mínimas (supervisión de cuentas y elección de Diputación, entre otras).

En lo que se refiere al régimen electoral, la elección de diputados forales y concejales se verificaría por el sistema foral, salvo en aquellos Ayuntamientos que hubieran optado por el sistema común¹²⁶.

La oferta del Gobierno se consideró decepcionante y el *arreglo* no prosperó. Bravo Murillo convocó nuevas elecciones, pero no consiguió su propósito y, ante la oposición de los progresistas y de los propios moderados que no estaban en el gobierno,

¹²³ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, pág. 27.

¹²⁴ RUBIO POBES, C., *El País Vasco y la implantación del Estado liberal: centralización y unidad constitucional*, Revista de estudios políticos, núm. 95, 1997, pp. 219-242, pág. 235.

¹²⁵ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 130.

¹²⁶ En opinión de MONREAL ZIA G., el Gobierno ofrecía la solución navarra, mejorada. En MONREAL ZIA G., *La crisis de las instituciones forales Públicas Vascas*, Euskal Herriaren historiari buruzko biltzarra, vol. 3, (Economía, sociedad y cultura durante el Antiguo Régimen), 1988, pág. 22.

la Reina le retiró su confianza y su gobierno cayó el 13 de diciembre. Así que no hubo ni reforma constitucional ni arreglo foral. El régimen entró en decadencia por la descomposición de los moderados, pero en el ámbito de la foralidad, el nombramiento de Pedro de Egaña como Ministro de la Gobernación tuvo importantes consecuencias: las Diputaciones Forales quedaron reforzadas, pues adquirieron la competencia de control y tutela sobre los Ayuntamientos¹²⁷.

Con la influencia de Pedro de Egaña, se publicaron dos RR.OO: la Real Orden de 12 de septiembre de 1853¹²⁸ y la Real Orden de 17 de agosto de 1854¹²⁹. La principal novedad que supuso fue que se ponía a los Ayuntamientos vascos bajo la tutela de las Diputaciones.

La situación que se instauró en este periodo supuso un notable vuelco en el sistema foral: las Juntas Generales quedaron notablemente oscurecidas en favor de las Diputaciones Forales, y los municipios tradicionales perdieron también su pujanza. En las RR.OO. no se decía nada acerca de la elección de alcaldes por el sistema foral, que nunca se restableció, aunque fuera reclamada. Las Juntas Generales quedaron en un segundo plano, y con ellas, el municipio. Esto ya no era la foralidad, era otra cosa, lo que la doctrina mayoritaria ha calificado de *neoforalidad*¹³⁰.

Tras el pronunciamiento de Vicálvaro, con O'Donnell y Espartero como hombres fuertes del Gobierno, comenzó el bienio progresista, cuyos frutos normativos erosionaron paulatinamente la foralidad con dos leyes: la Ley Desamortizadora y la Ley de

¹²⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Evolución de los Regímenes Forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Universidad de Deusto, Revista Iura Vasconiae, núm. 9/2012, extraído de https://www.revistaiuravasconiae.eus/sites/default/files/revista/Iura%209_p.%20431-461.%20LARRAZABAL.pdf, (consultado el 12-04-2020), pp. 445-446.

¹²⁸ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavaras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavaras.pdf>, (consultado el 27-04-2020), pp. 33 y ss.

¹²⁹ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *op. cit.*, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavaras.pdf>, (consultado el 27-04-2020), pág. 37.

¹³⁰ El autor MONREAL ZIA trata de dar una definición de lo que es la neoforalidad: ... *los rasgos fundamentales del sistema neoforal al que sobrevive hasta 1876 serían los siguientes: el mantenimiento de los órganos de gobierno forales, Juntas, Diputaciones y Ayuntamientos –con concesiones al régimen común en estos últimos-, y subsistencia en peculiares condiciones de la fiscalidad propia y de la exención del servicio militar*. En MONREAL ZIA, G. *La crisis de las instituciones forales Públicas Vascas*, pág. 23 en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 134.

Enjuiciamiento Civil de 1855, y una Constitución no promulgada de 1856 que no presagiaban nada bueno para el régimen foral.

Tras la sustitución de Espartero y el fin de bienio progresista, se produjo un nuevo conflicto con el sistema foral promulgarse la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre¹³¹. A partir de 1865, la tendencia fue cada vez más evidente hasta llegar a la Revolución Gloriosa de 1868¹³².

7. La resistencia. Revolución y otra guerra civil (1868-1876)

Al estallar la Revolución de 1868, Gipuzkoa tenía por primera vez desde el fallecimiento de Fernando VII, una Diputación Foral ordinaria unánimemente carlista. Los dueños de las masas en San Sebastián eran los emigrados políticos de todas las provincias dirigidos en su agitación por organizar una Junta Revolucionaria, que al final nunca cuajó dentro de Gipuzkoa. Una de las exigencias por los que habían estado a punto de sublevarse en la Provincia era la de disolver la Diputación Foral, a causa de ser carlista. La Junta de Gobierno se ciñó a constituir una Diputación Provincial con facultades limitadas, según el dualismo subsistente muchos años en virtud de los dos Reales Decretos de 16 de noviembre y 4 de julio de 1844. Esta Diputación no vivió mucho tiempo.

El Diputado General Dorronsoro, prometió sostener la tranquilidad y los Fueros, viendo necesario velar por la conservación de los Fueros y procurar reintegrar al país aquellos de lo que había sido privado, y no poner traba ni obstáculo a que España se constituyera en la forma de Gobierno que más deseara. Defendió que nadie metiera las manos en sus instituciones y que respetando los derechos de Gipuzkoa se iban a respetar los de la Nación¹³³.

7.1. El régimen *neoforal* con la Constitución de 1869¹³⁴ y la tercera guerra carlista

Tras el triunfo de la Revolución Gloriosa y con Serrano al frente del Gobierno provisional, se aprobó la Ley Municipal y la Ley Orgánica provincial de 21 de octubre,

¹³¹ Conocida como la Ley Moyano. Suprimía las atribuciones a las instituciones forales en el nombramiento de maestros.

¹³² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 134-136.

¹³³ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 359-364.

¹³⁴ Constitución de la Monarquía Española de 1 de junio de 1869 (Gaceta de Madrid de 7 de junio). Puede consultarse el texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

ambas de 1868. En virtud de la Orden de 8 de diciembre de 1868¹³⁵, se declaró aplicable a las tres provincias, lo que suponía que las elecciones, constitución y competencias de los Ayuntamientos se verificarían según el régimen común.

La consecuencia jurídica más importante de la denominada *Revolución Gloriosa* fue, sin duda, la Constitución de 1869, votada el 1 de junio. En su título VIII se ocupaba de las Diputaciones y Ayuntamientos, con un solo artículo: el 99. Este remitía la organización de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos a leyes posteriores. Las Diputaciones vascas se negaron a asistir a la ceremonia de promulgación de la Constitución. Las tres Diputaciones celebraron una conferencia en Bilbao el 5 de junio en la que acordaron no asistir, alegando no haber podido consultarlo con sus Juntas Generales.

Según estas, la Constitución contenía preceptos contrarios a los Fueros. Al final, acataron la Constitución, pero no la consideraban aplicable en sus territorios, ya que afectaba a los Fueros confirmados y sancionados en la Ley del 25 de octubre de 1839, lo que demuestra que no era abolitoria. La libertad religiosa¹³⁶ tuvo una influencia determinante en la actitud de las Diputaciones Forales respecto a ella, puesto que consideraban la unidad religiosa la base del régimen foral. En 1870 se produjo una insurrección carlista, y bajo ese telón de fondo, se promulgaron las Leyes Municipal y Provincial del 20 de agosto de 1870, que modificaban aspectos importantes de la organización foral que las tres Diputaciones intentaron negociar¹³⁷.

Esta Constitución no dejaba de responder a un diseño unitario, con ignorancia de los Fueros. Con la jura de la Constitución por el rey Amadeo de Saboya el 2 de enero de 1871, terminó la Regencia del general Serrano. Durante breve tiempo no hubo problemas con los territorios forales, pero la tranquilidad no iba a durar mucho, ya que en abril de 1872 estalló una nueva guerra carlista. El 24 de mayo de 1871, se firmó el Convenio de

¹³⁵ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2^a Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 30-04-2020), pp. 37-38.

¹³⁶ Regulado en el art. 21 CE 1869: ... *El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho.*

¹³⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 136-139.

Amorebieta entre el Gobierno y los carlistas, pero la inestabilidad continuaba: a finales de junio, se disolvieron las Cortes con la oposición de todos los partidos¹³⁸.

7.2. La I República y el Proyecto de Constitución Federal de 1873

Amadeo de Saboya abdicó el 11 de febrero de 1873. El Congreso y el Senado se reunieron conjuntamente en Asamblea Nacional, y aprobaron la instauración de la República española. Analizando el Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873, no era compatible con lo que quedaba del sistema foral vasco, a pesar de que el propio Pi y Margall había tomado como ejemplo los Territorios Forales y sus Fueros¹³⁹ para justificar la necesidad de una estructura federal en España¹⁴⁰.

En esta situación, el Proyecto de Constitución de 1873 y los Fueros se situaron en dos contextos totalmente distintos. El hecho de que se hablara de las Regiones Vascongadas como Estado en una organización unitaria que se adelantaba bastante a la época estatutaria (art. 1); además de la posibilidad de los Estados de darse una constitución política (lo que adelantaba la idea de los Estatutos de Autonomía) (art. 93); y las competencias propias de esos Estados (arts. 96 y ss.)¹⁴¹. El fuerismo del Sexenio cumplió su misión de antirrevolucionario como abanderado otra vez de una guerra carlista. Pero con la Restauración y su posterior abolición acabó perdiendo su razón de ser¹⁴².

8. La restauración. Abolición y el régimen concertado.

Tras el pronunciamiento de Sagunto, en 1875, volvió la dinastía caída en 1868, con la vuelta del hijo de Isabel II, Alfonso XII. Apenas llegó de Francia, se apresuró a ponerse al frente del ejército del Norte para lograr que los carlistas levantasen el cerco

¹³⁸ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Evolución de los Regímenes Forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Universidad de Deusto, Revista Iura Vasconiae, núm. 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012, extraído de https://www.revistaiuravasconiae.eus/sites/default/files/revista/Iura%209_p.%20431-461.%20LARRAZABAL.pdf, (consultado el 13-04-2020), pág. 453.

¹³⁹ Vid. PI I MARGALL, F., *Las nacionalidades*, ed. Alba, Madrid, 1997.

¹⁴⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Evolución de los Regímenes Forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Universidad de Deusto, Revista Iura Vasconiae, núm. 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012, extraído de https://www.revistaiuravasconiae.eus/sites/default/files/revista/Iura%209_p.%20431-461.%20LARRAZABAL.pdf, (consultado el 13-04-2020), pág. 456.

¹⁴¹ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 144-145.

¹⁴² CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 293.

que oprimía Pamplona. El 22 de enero de 1875 Alfonso XII invitó en Peralta a los carlistas a abandonar las armas mediante una proclama^{143 144}, redactada por Cánovas. Prometía la conservación de los Fueros, dentro de la ley de 25 de octubre de 1839 si acaba pronto la guerra civil.

Se apresuró la Diputación Foral de Gipuzkoa a exhortar por su lado a los guipuzcoanos en armas a que oyeran la promesa y publicó una alocución¹⁴⁵, siendo el Diputado General el Marqués de Rocaverde. Esta alocución animaba a los guipuzcoanos carlistas a dejar la guerra, insistiendo en que Alfonso XII ofrecía la más sólida garantía de la fe católica y la conservación de las veneradas instituciones forales.

Pero la proclama del Rey no produjo efecto en los carlistas, aun ofreciendo la conservación del estado foral. Fue posible salvar los Fueros más tarde, ya que las declaraciones del Gobierno en este sentido eran frecuentes, siempre que la paz fuera inmediata.

Al principio de la guerra carlista, los liberales vascos habían proclamado que esta sería causa de la muerte de los Fueros. Cánovas juzgó que, era necesario un poderoso esfuerzo de la Nación para restablecer la paz en las provincias vasconavarra con rapidez¹⁴⁶. Pero la restauración borbónica con Alfonso XII significó un golpe mortal para la causa del pretendiente carlista. A finales de 1875 el ejército liberal inició una ofensiva definitiva y el ejército carlista se desmoronó. La guerra llegó a su fin en los comienzos de 1876. Cánovas del Castillo intentó llegar a un acuerdo para permitir el mantenimiento de los Fueros, pero los carlistas se negaron¹⁴⁷.

8.1. La crisis foral¹⁴⁸

Con la paz restablecida y las Cortes reinstaladas, devolvían a la política mucha parte de su normalidad. Desde la primera sesión pudo observarse en la Cortes una pasión antifuerista conforme al sentimiento predominante en toda España. La Restauración había constituido el Ayuntamiento de San Sebastián con individuos de un grupo de moderados.

¹⁴³ Cfr. LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 387-388.

¹⁴⁴ CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 293.

¹⁴⁵ Cfr. LASALA Y COLLADO, F., *op. cit.*, pp. 390-392.

¹⁴⁶ LASALA Y COLLADO, F., *op. cit.*, pp. 381-404.

¹⁴⁷ ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Concierdos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pág. 215.

¹⁴⁸ LASALA Y COLLADO, F., *op. cit.*, pág. 437.

Lejos de dictar las Cortes una medida radical y de procederse sin dar audiencia a las Provincias, y sin llenarse ninguna de las prescripciones de la ley de 25 de octubre de 1839, el Presidente del Consejo de Ministros, Cánovas del Castillo, dictó la Real Orden de 6 de abril de 1876¹⁴⁹. Suponía subsistente esa ley y en actividad el régimen foral, autorizó la celebración de Juntas para el nombramiento de Comisionados que habían de presentarse al Gobierno. Exigía solamente que las autoridades forales y los establecimientos provinciales estuvieran en las tres capitales. Contra lo que habían temido las provincias y lo que expresaban las Diputaciones, se iba a proceder por medio de conferencias para llegar a un acuerdo.

Las tres Diputaciones, reunidas en Vitoria, admitieron la convocatoria de las Juntas bajo las cláusulas de la Real Orden. Reunidas aquellas, el Diputado General de Gipuzkoa, el marqués de Rocaverde, declaraba en las Juntas¹⁵⁰ entre los más calurosos aplausos, que los carlistas eran la causa de que hubiera faltado poco para la supresión total de los Fueros y que las instituciones seguían en gran peligro.

El 1º de mayo se reunieron en Madrid los Comisionados elegidos en Juntas Generales con el Presidente del Consejo de Ministros, que deseaba oírlos en cumplimiento del art. 2º de la ley 25 de octubre de 1839. De nuevo se mostraba el valor de esta ley como, en líneas generales, favorable al mantenimiento del régimen foral en su conjunto. En opinión de Cánovas la última guerra había suprimido el derecho de las Provincias Vascongadas a que se conservase el estado legal de la ley de 25 de octubre y el Convenio de Bergara¹⁵¹, defendiendo la tesis de que la Ley del 25 de octubre era una ley ordinaria y que podía ser modificada por las Cortes o por el Rey. El 5 de mayo se reunieron de nuevo las tres Diputaciones en Vitoria porque consideraban inaceptable la postura del Presidente del Consejo¹⁵².

¹⁴⁹ Cfr. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavaras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavaras.pdf>, (consultado el 18-04-2020), pp. 42-43. El propio autor subtitula su texto como *Preliminar de la supresión del régimen foral*.

¹⁵⁰ Cfr. su discurso en LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924, pp. 452-454.

¹⁵¹ LASALA Y COLLADO, F., *op. cit.*, pp. 437-455.

¹⁵² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Cap. III, Ep. II, Bilbao, 1997, pág. 159.

8.2. La Constitución de la Monarquía Española de 1876¹⁵³ ¹⁵⁴

La Constitución de 1876 fue el texto fundamental de mayor periodo de vigencia; de facto, la Constitución canovista supuso la introducción de un mínimo de estabilidad constitucional tras un periodo en el que ningún texto constitucional alcanzó un periodo de vigencia superior a los diez años¹⁵⁵.

Para aprobarla, no se utilizó el procedimiento de reforma constitucional establecido en el Título IX de la Constitución de 1869. Las Cortes Constituyentes dictaminaron pronto el Proyecto de Constitución, que fue aprobado por el Congreso el 24 de mayo de 1876 y por el Senado el 22 de junio. Finalmente, fue promulgada el 30 de mayo. Dio comienzo al periodo en el que se desarrolló el sistema de Concierptos Económicos.

En lo que respecta al régimen foral, su título X, que regulaba el régimen local, establecía que en cada provincia existiría una Diputación Provincial, cuya elección y composición se remitía a una ley posterior (art. 82). El art. 83 establecía alcaldes y Ayuntamientos en los pueblos, que serían nombrados por los vecinos con ese derecho reconocido.

Terminada la guerra carlista, se identificó a la parte derrotada con los Fueros. Aunque no todos los vascos habían apoyado la causa carlista, se extendió la idea de que las guerras habían sido perdidas por los vascos¹⁵⁶, y que, por lo tanto, se podrían utilizar los recortes al régimen foral como represalia contra los perdedores. Los augurios eran desfavorables y negros nubarrones se cernían sobre lo que quedaba de régimen foral¹⁵⁷.

¹⁵³ Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876 publicada en la Gaceta de Madrid el 3 de julio. Puede consultarse en texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

¹⁵⁴ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Cap. III, Ep. II, Bilbao, 1997, pág. 154.

¹⁵⁵ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Las fuentes de la Constitución de 1876 (Continuidad y cambio en el constitucionalismo español del siglo XIX)*, Revista de Derecho Político, núm. 8, Madrid, 1981, pág. 1.

¹⁵⁶ Vid. CLAVERO SALVADOR, B., *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989, pág. 162 y CARO BAROJA, J., *El laberinto vasco*, Editorial Sarpe, Madrid, 1986, pág. 38.

¹⁵⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pp. 154-158.

8.3. La ley de 21 de julio de 1876¹⁵⁸

La Ley de julio de 1876 ¹⁵⁹ inauguró una nueva etapa en la historia contemporánea del País Vasco al crear una base legal que permitió eliminar el régimen foral tradicional que venían disfrutando estas provincias. Los sucesos producidos en aquellos años fueron vividos por sectores de la sociedad vasca de manera muy intensa¹⁶⁰.

La falta de resultado de los comisionados, elegidos por las Juntas Generales, en su negociación con Cánovas hizo recrudecerse la campaña contra los Fueros. En esta situación, el Gobierno presentó a las Cortes el Proyecto de Ley sobre los Fueros de las Provincias Vascongadas de 20 de mayo de 1876, la tan demorada modificación legislativa de los Fueros prevista en el art. 2º de la Ley de 25 de octubre de 1839¹⁶¹. La intención de Cánovas era presentar el texto como continuación del proceso abierto y regresar al concepto de *unidad constitucional de la monarquía*. No era otro el objetivo que Cánovas perseguía con la ley sancionada el 21 de julio de 1876: coronar inmediata y definitivamente la unidad constitucional. Quería dar cumplimiento a la ley del 25 de octubre de 1839 tal y como se hizo con Navarra en 1841, con intención de respetar la forma específica de cumplir con los deberes constitucionales ¹⁶².

El Proyecto de Ley presentado tuvo una discusión profunda en el Senado y después en el Congreso, con senadores y diputados de las tres provincias vascas. Entre ellos, Fermín LASALA, autor de la obra que varias veces hemos citado, diputado por San Sebastián y del mismo partido de Cánovas. Con sus discursos, llevo a cabo una férrea defensa del sistema foral, junto a otros. En este debate, se propusieron vías de solución

¹⁵⁸ LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo II, Madrid, 1924, pág. 7.

¹⁵⁹ Ley de 21 de julio de 1876 haciendo extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía Española impone a todos los españoles y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresa. Ubicada en la Gaceta de Madrid de 25 de julio, en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 158. Cfr. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.Mª., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2ª Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 30-04-2020), pp. 67-68.

¹⁶⁰ CASTELLS ARTECHE, L., y CAJAL VALERO, A., *La negociación imposible (Cánovas y el Fuerismo vasco en 1876)*, Revista Hispania, vol. 65, núm. 220, 2005, extraído de <http://hispania.revistas.csic.es/index.php/hispania/article/view/144>, (consultado el 18-04-2020), pág. 1.

¹⁶¹ CASTELLS ARTECHE, L., y CAJAL VALERO, A., *op. cit.* extraído de <http://hispania.revistas.csic.es/index.php/hispania/article/view/144>, (consultado el 18-04-2020), pág. 4.

¹⁶² CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, pág. 295.

para el conflicto: algunos insistieron en la necesidad de abolir los Fueros por considerarlos privilegios, mientras que otros se opusieron porque carecía esta ley de un origen pactado como el de 1839¹⁶³.

Finalmente, la ley fue aprobada el 21 de julio en el Congreso, siguiendo punto por punto el articulado aprobado por el Senado¹⁶⁴. Es considerada mayoritariamente por la doctrina como aboloria del régimen foral. La propia *voluntas legislatoris* estaba clara en ese sentido: supresión foral, y en todo caso, tolerancia con un régimen económico-administrativo especial que se podía mantener¹⁶⁵.

Con esta ley quedaban de hecho suprimidos los Fueros. En la práctica, obligaba a las provincias a las quintas, reemplazos, contribuciones, rentas e impuestos. La primera reacción a esta ley fue de resistencia¹⁶⁶. El 18 de octubre de 1876 las Diputaciones vascas, reunidas en Vitoria, acordaron no cooperar en la ejecución de la ley derogatoria de sus Fueros. La política central consistió en sustituir las Diputaciones Forales por otras Provinciales. Tras una conferencia¹⁶⁷ celebrada en San Sebastián el 1 de febrero de 1877, se vio la división entre *transigentes* (partidarios de entenderse con el Gobierno y sacar de él lo que se pudiese) y los *intransigentes* (que no admitían componendas con el Gobierno porque significaba asumir el cambio de régimen foral). Álava y Gipuzkoa, a diferencia de Bizkaia, se alinearon con la postura transigente.

¹⁶³ Vid. el proceso legislativo de la Ley del 21 de julio de 1876 en LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1924, Tomo II, pp. 7-152 y en CASTELLS ARTECHE, L., y CAJAL VALERO, A., *La negociación imposible (Cánovas y el Fuerismo vasco en 1876)*, Revista Hispania, vol. 65, núm. 220, 2005, extraído de <http://hispania.revistas.csic.es/index.php/hispania/article/view/144>, (consultado el 18-04-2020).

¹⁶⁴ MONREAL ZIA, G., *La ley aboloria de los Fueros de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso)*, Universidad Pública de Navarra, Iura Vasconiae, 10/2013, extraído de <https://academic.e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/26454/MonrealLeyAboloria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (consultado el 18-04-2020), pág. 188.

¹⁶⁵ A diferencia de la *Ley Paccionada*, y aunque Cánovas la tuviera en cuenta, la Ley del 21 de julio no tenía un carácter paccionado, no se entendía como un pacto entre las Provincias y el Estado.

¹⁶⁶ LÓPEZ ADAN, E., *El nacionalismo vasco (1876-1936)*, Editorial Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1976, pp. 27-28.

¹⁶⁷ A partir de la Ley de 25 de octubre de 1839 eran comunes que las Diputaciones celebraran conferencias forales (de ahí su lema *Irurac-bat*) con delegados para tratar cuestiones políticas y administrativas, sin carácter permanente, en busca de una unidad de acción. En CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pág. 558. Cfr. CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001, pp. 574-586. Para consultar las conferencias forales celebradas tras la crisis foral de 1876, cfr. CASTELLS ARTECHE, L., y CAJAL VALERO, A., *op. cit.*, pp. 574-586.

El marco jurídico de esta situación estaba dotado de cierta complejidad. En mayo de 1877, la Diputación Foral de Bizkaia fue sustituida por una Provincial, el 21 de noviembre la alavesa y el 1 de diciembre la guipuzcoana¹⁶⁸. El esquema de organización y competencias que presentaban estas nuevas Diputaciones Provinciales era el siguiente: la organización provincial pivotaba sobre el Gobernador, la Diputación Provincial (elegida por los habitantes de cada provincia) y la Comisión Provincial (compuesta de tantos diputados como distritos tuviera), presidida por un Gobernador y con un vicepresidente elegido de entre los miembros de la Diputación.

El Gobernador hacía ejecutar las leyes, decretos, órdenes, etc. del Gobierno, presidía la Diputación y la Comisión Provincial. La Diputación Provincial, por su parte, administraba los intereses propios, y la Comisión Provincial, se encargaba de la ejecución de los acuerdos de la propia Diputación.

Ante esta situación, llegó el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877^{169 170}, que fijaba las cantidades con las que debía contribuir al Estado las provincias vascas. Como complemento a esta, vino la Real Orden de 12 de diciembre de 1877¹⁷¹, que establecía las atribuciones de las Diputaciones y Comisiones Provinciales e instauraba un régimen diferente al de la legislación común, fortaleciendo el *status* de estas Diputaciones¹⁷².

8.4. Al final resultó el Concierto (1878-1923)¹⁷³

Establecida la unidad constitucional en las Provincias vascas y verificada la primera quinta, faltaba solo que entrasen aquellas en el concierto económico.

¹⁶⁸ ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Conciertos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018, pp. 227-228.

Vid. DE ECHEGARAY CORTA, C., *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*, Imprenta de la Diputación Foral de Guipúzcoa, Donostia-San Sebastián, 1924.

¹⁶⁹ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarra*, Imprenta Provincial, 2^a Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 19-04-2020), pág. 212.

¹⁷⁰ Este Real Decreto fue impuesto por Cánovas sin mediar ningún acuerdo con las Diputaciones, apoyándose en el art. 3º de la Ley del 21 de julio de 1876. Las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa seguían siendo forales en esa fecha. En LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 183.

¹⁷¹ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *op. cit.*, consultado el 19-04-2020, pág. 69.

¹⁷² LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 176 y 179-183.

¹⁷³ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Ep. I 2.3., Barcelona, 1993, pág. 37.

La nueva Diputación vizcaína, nombrada digitalmente –a la que en medios oficiales de Madrid se comenzó a calificar con el término positivo de transigente– llegó a un entendimiento con el Gobierno en lo concerniente al pago de los tributos al Estado, con una fórmula original denominada Concierto Económico. Mediante éste, las Diputaciones pagarían al Estado una cantidad fija por cada uno de los tributos concertados, pero se encargarían de recaudar ellas, y no la administración fiscal del Estado. Las nuevas Diputaciones Provinciales de Álava y de Gipuzkoa se adhirieron al Concierto Económico negociado por Bizkaia. Se puso en marcha así un importante residuo de foralidad, que se amplió con el ejercicio provincial de determinadas competencias administrativas¹⁷⁴. Coincidió con un importante cambio en la política arancelaria, al pasarse de una línea librecambista a otra marcadamente proteccionista¹⁷⁵.

En relación a lo anunciado por la ley del 21 de julio de 1876, el Real Decreto de 28 de febrero de 1878¹⁷⁶ aprobó el régimen de Concierto Económico. Se trataba de un régimen especial de unidad fiscal, que, en sustancia, hacía posible que las Diputaciones Provinciales se supeditaran a un régimen común en cuanto a sus competencias, pero reteniendo las pertinentes a la gestión y recaudación financieras¹⁷⁷.

Con el tiempo, el Concierto Económico se fue renovando mediante negociaciones¹⁷⁸. A partir del concierto de 1878, se acordaron posteriormente los conciertos de 1887, 1894, 1906 y 1924¹⁷⁹. El Quinto Concierto Económico tuvo un periodo de vigencia entre 1924 y 1937, y estuvo vigente con el Directorio Militar presidido por Primo de Rivera¹⁸⁰.

¹⁷⁴ MONREAL ZIA, G., y JIMENO ARANGUREN R., *El Concierto Económico: Génesis y evolución histórica*, Universidad Pública de Navarra, Iura Vasconiae, núm. 6/ 2009, Donostia-San Sebastián, 2009, extraído de <https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/26368/MonrealJimenoConcierto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (consultado el 19-04-2020), pág. 664.

¹⁷⁵ Vid. ARRIETA ALBERDI, J., *Kontzertu Ekonomikoaren eboluzioa*, Historia eta gizarte-zientzien urtekaria, Udako Euskal Unibertsitatea, núm 1, 1981

¹⁷⁶ Vid. ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2^a Edición, Bilbao, 1918, extraído de <https://www.conciertoekonomico.org/phocadownload/regimenprovinciasvasconavarra.pdf>, (consultado el 19-04-2020), pp. 221 y ss.

¹⁷⁷ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Ep. I 2.3., Barcelona, 1993, pp. 37-39.

¹⁷⁸ Cfr. LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardurantzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 187-224.

¹⁷⁹ ARRIETA ALBERDI, J., *op. cit.*, pp. 176 y 178.

¹⁸⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 215.

8.5. De foralismo a nacionalismo foralista

A principios de siglo cuajó institucionalmente un foralismo político al margen de la Constitución y en pugna con los propios principios de uniformidad. Pero a partir de la abolición foral, y como una derivación del carlismo, surgió el nacionalismo vasco. Se inició en las provincias vascas y en Navarra como un movimiento de replanteamiento. Apreció así sobre todo el nacionalismo vasco aquella forma carlista de foralismo que quería saltar por encima de la misma historia de los tiempos constitucionales. Contra la misma tradición carlista, el foralismo podía ser una forma de expresión o de unas aspiraciones de independencia de un Estado propio, como solución a una relación entre Euskadi y una España sentida y concebida como extraña¹⁸¹.

En 1877 aparecieron los primeros grupos del resurgir vasquista¹⁸². A medida que los carlistas se inclinaban hacia una política cada vez más teocrática y orientada a cuestiones españolas generales, en 1895 fue fundado el Partido Nacionalista Vasco de la mano de Sabino Arana¹⁸³.

9. La Constitución de la II República Española¹⁸⁴ y Estatuto Vasco (1931-1936)¹⁸⁵

El 9 de diciembre de 1931, el Presidente de las Cortes, Julián Besteiro, promulgó la Constitución de la Segunda República española. Aquella Constitución recogió las ilusiones colectivas que suscitó el cambio de régimen político en España. La República y la Constitución fueron la consecuencia inevitable de la dictadura agotada de Primo de Rivera, que había dado paso a una solución democrática que se plasmó en este texto jurídico¹⁸⁶.

¹⁸¹ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, pág. 87.

¹⁸² La creación en Bizkaia del grupo *euskalerriakos*, con Sagarminaga, Artiñano, Angulo y Hormaza, aparentados con los *intransigentes* fueristas, y en Navarra la *Asociación Euskara de Navarra*, con Arturo Campion, en LÓPEZ ADAN, E., *El nacionalismo vasco (1876-1936)*, Editorial Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1976, pp. 67-68.

¹⁸³ LÓPEZ ADAN, E., *op. cit.*, pp. 67-68 y 72.

¹⁸⁴ Constitución de la República Española, publicada en Gaceta de Madrid de 10 de diciembre. Puede consultarse el texto íntegro en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf, (consultado el 20-04-2020).

¹⁸⁵ El Estatuto Vasco de 1936 fue aprobado por Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 6 de octubre de 1936. Su texto se publica en la Gaceta de Madrid, Diario de la República, de 7 de octubre de 1936, en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardurantzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 308. Puede consultarse en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estatuto-vasco-1936--0/html/02ecbe3c-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html, (consultado el 20-04-2020).

¹⁸⁶ Extraído de http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1931, (consultado el 20-04-2020), párrafo 1.

En lo referente a la vertebración territorial del Estado, se optaba por una fórmula intermedia entre unitario y federal, y que en el propio art. 3º de la CE 1931 definía como *Estado integral*¹⁸⁷. Cataluña consiguió su propio Estatuto en 1932, pero la situación política e institucional hizo que en Euskadi fuera más complicado aprobar un Estatuto.

Tras varios proyectos de Estatutos fallidos¹⁸⁸, en 1936, ya comenzada la Guerra Civil, las Cortes de la República aprobaron el Estatuto Vasco de 1936. De esta manera, con arreglo a la Constitución y al Estatuto, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia se constituyeron en región autónoma dentro España, adoptando la denominación de *País Vasco*¹⁸⁹. En este Estatuto, a diferencia del proyecto aprobado en referéndum por los vascos en 1933, fue suprimida cualquier alusión a los derechos históricos y a la cuestión foral. La ausencia de la aspiración foralista en este Estatuto confirmaba que la República no reconocía más derechos que los emanados de su Constitución.

Este Estatuto hizo posible que se formara un Gobierno Vasco de las tres provincias por primera vez en la historia, haciendo de Euskadi una autonomía política diferenciada. Pero con la situación de guerra, tras la caída de Bilbao en 1937, el Estatuto quedó sin efecto al no existir un territorio sobre el que ejercer la soberanía¹⁹⁰.

10. Los años oscuros. La Administración provincial bajo el franquismo¹⁹¹

El régimen político que se estableció en España como consecuencia de la Guerra Civil¹⁹² trajo la abolición del sistema foral de Gipuzkoa y Bizkaia desde 1937 y la

¹⁸⁷ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 271.

¹⁸⁸ Vid. los proyectos presentado en CLAVERO SALVADOR, B., *Los Fueros de las provincias vascas: ante la autonomía de la República Española: Proyectos estatuyentes*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, 1986, extraído de <https://www.ondarebideak.eus/kanpora/hedatuz.euskomedia.org/6314/1/04203220.pdf>, (consultado el 20-04-2020).

¹⁸⁹ Art. 1 Estatuto Vasco de 1936. Extraído de http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estatuto-vasco-1936--0/html/02ecbe3c-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html, (consultado el 21-04-2020).

¹⁹⁰ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. cit.*, pp. 321 y 328.

¹⁹¹ ALONSO OLEA, E.J., *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1878. Una esencia de los Derechos Históricos*, Cap. I, Ep. VI, Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1999, pág. 339.

¹⁹² CALVO VICENTE, C., *Las relaciones de poder en el ámbito local durante el primer franquismo: el caso de Guipúzcoa*, en Historia y Fuentes Orales: Memoria y sociedad en la España Contemporánea: actas III Jornadas, Ávila, abril 1992, /coord. por TRUJILLANO SÁNCHEZ, J.M., *Jornadas "Historia y fuentes orales". Memoria y Sociedad en la España Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pág. 193.

permanencia de dicho sistema en Álava y Navarra, por una serie de factores, entre los que se encontraba el apoyo a la rebelión militar liderada por Franco¹⁹³.

En una evolución opuesta a la sufrida en Gipuzkoa y en Bizkaia, en 1938, en plena Guerra Civil, la Diputación alavesa añadió a su denominación genérica de *Provincial*, el calificativo de *Foral*, que ostenta desde entonces. Aceptó teóricamente un cierto foralismo, identificado con el tradicionalismo antiliberal. En la práctica, el foralismo oficial únicamente se concretó en la transferencia de competencias administrativas y en la continuación de la autonomía fiscal de la Diputación *Foral* por medio del sistema del Concierto Económico¹⁹⁴.

En el caso de Navarra, desde el final de la guerra civil, las instituciones siguieron conformadas por la Diputación Foral -integrada por siete diputados entre los que tenía especial significación el Vicepresidente, ya que la presidencia la ostentaba el Gobernador Civil en virtud de lo dispuesto en el art. 13 de la ley de 16 de agosto de 1841¹⁹⁵.

Respecto a los efectos directos de la abolición del Concierto con Bizkaia y Gipuzkoa, estas perdieron la mayoría de los rasgos privativos que sus Diputaciones Provinciales habían mantenido desde 1877.

Como consecuencia de los efectos directos de la abolición del Concierto con Bizkaia y Gipuzkoa, se perdieron la mayoría de los rasgos privativos que las Diputaciones Provinciales habían mantenido desde 1877. El desarrollo simultáneo de la economía industrial a gran escala en estos territorios, sin embargo, hizo posible que fueran de los más prósperos de España.

Según se descomponía el régimen franquista, había intención de volver al Concierto, o al menos, a un disfrute de un régimen especial compatible con la Ley de Bases de Régimen Local, para articular tímidas reformas (derogación del decreto de 1937, formación de las Juntas Generales) que calmarían el clamor del momento por una

¹⁹³ ALONSO OLEA, E.J., *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1878. Una esencia de los Derechos Históricos*, Cap. I, Ep. VI, Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1999, pág. 341.

¹⁹⁴ LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 226.

¹⁹⁵ LARUMBE BIURRUN, P.M., *El régimen navarro en el franquismo*, Gerónimo de Uztariz, núm. 2, 1988, pp. 51-52.

autonomía. El nuevo marco jurídico iba a marcar las relaciones entre las nuevas instituciones, provocando discusiones que todavía no han terminado¹⁹⁶.

11. De la negación al reconocimiento¹⁹⁷. La constitucionalización de los derechos históricos¹⁹⁸

Acabada la dictadura, el proyecto de Constitución progresaba en su trayecto parlamentario sin previsión del caso vasco que satisficiera. Tras otros intentos fallidos, el Grupo de Senadores Vascos presentó una enmienda^{199 200} que fue aprobada por el margen de un solo voto. Se asumía la pertenencia al Estado así constituido. No solo se pedía reconocimiento y garantía de los derechos históricos, sino también se manifestaba en la cláusula de derogación de las leyes abolicionistas de estos derechos²⁰¹.

Las Juntas Generales se restablecieron junto al Consejo General Vasco mediante el Real Decreto-ley 1/1978²⁰², ya que eran los propios territorios los que tenían que decidir si sumarse o no a la futura Comunidad Autónoma Vasca²⁰³. Aprobada la Constitución de 1978²⁰⁴, las tres provincias volvieron a recuperar el régimen autonómico con el Estatuto de Gernika de 1979²⁰⁵, que junto a la ley de Concierto Económico de 1981²⁰⁶ y la ley de

¹⁹⁶ ALONSO OLEA, E.J., *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1878. Una esencia de los Derechos Históricos*, Cap. I, Ep. VI, Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1999, pp. 340 y 360.

¹⁹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *La doctrina constitucional sobre los Derechos Históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento*, Revista de Administración Pública, núm. 124, 1991, pp. 263-298.

¹⁹⁸ CORCUERA, J., y GARCIA-HERRERA, M.A.: *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC, Madrid, 2002.

¹⁹⁹ Vid. CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, pp. 102-103.

²⁰⁰ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., *El paso de la Disposición Adicional Primera por el Congreso*, Iura Vasconiae, núm. 11, 11/2014, Donostia-San Sebastián, 2014, pp. 223-238.

²⁰¹ CLAVERO SALVADOR, B., *op. cit.*, pp. 102-103.

²⁰² Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco (BOE núm. 5, de 6 de enero de 1978, páginas 326 a 327).

²⁰³ Tras la celebración a principios de abril de 1979 de las elecciones locales, se comprendieron la constitución efectiva de las Juntas Generales, que se les planteó su incorporación a la CAV. Gipuzkoa adoptó el acuerdo por unanimidad el 22 de abril, Bizkaia y Álava el 22 de mayo. En CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, cap. 2, *Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, pág. 109.

²⁰⁴ Constitución Española, del 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

²⁰⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

²⁰⁶ Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1981, páginas 11677 a 11687).

Territorios Históricos²⁰⁷, componen el marco autonómico vasco actual, y Bizkaia y Gipuzkoa recuperaron su régimen concertado.

Me ha parecido apropiado acabar este Trabajo de Fin de Grado hablando sobre la constitucionalización de los derechos históricos. Retomando el título del presente epígrafe, esta constitucionalización viene recogida en la Disposición Adicional Primera²⁰⁸ del texto vigente. Recoge los derechos históricos, amparando y respetándolos, delimitados por el marco constitucional y estatutario. La aprobación de la enmienda supuso un antes y un después en la historia del constitucionalismo español, que, tras el silencio guardado a lo largo de tantas Constituciones, en palabras de CLAVERO SALVADOR, trae consigo la conciliación de la Constitución española y los Fueros Vascos²⁰⁹.

La Disposición Adicional Primera constituye un único precepto jurídico, aunque contiene una doble vertiente. El párrafo primero encierra la fuerza del principio de reconocimiento de la foralidad, su sentido político constitucional; y el párrafo segundo comprende su protección²¹⁰. La plasmación y las consecuencias derivadas de esta disposición van mucho más allá del puro razonamiento teórico, demostrando que el pacto en este contexto territorial ha sido y es una válida resolutoria de planteamientos políticos teóricamente antagónicos. La DA 1ª CE constituye un pacto²¹¹ sobre una relación histórica y jurídica fruto del *íter* previo, y hoy ya histórico, plasmado constitucionalmente en el reconocimiento de los Derechos Históricos de los Territorios Forales²¹².

Además, singulariza la excepcionalidad de la autonomía que se fundamenta en la propia disposición, que va a permitir a Navarra convertirse en Comunidad Foral al margen de los procedimientos previstos; y, sobre todo, que va a permitir tanto a Navarra como al

²⁰⁷ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (BOE, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983).

²⁰⁸ DA 1ª CE: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

²⁰⁹ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, recogido del resumen de la obra en su contraportada.

²¹⁰ RAZQUIN LIZARRAGA J.A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero...*, pág. 279 en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pp. 448.

²¹¹ De acuerdo a la teoría pactista que sigue el autor EZEIZABARRENA SAENZ X. Vid. más teorías en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *op. c.*, pp. 472-478.

²¹² EZEIZABARRENA SAENZ, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2003, pág. 22.

País Vasco disfrutar de un techo competencial superior al del resto de las Comunidades Autónomas, en la medida en que incluye la autonomía fiscal plena. Representa, en suma, el reconocimiento constitucional de un título histórico que introduce un plus de legitimidad a la autonomía de los territorios forales, y que se refleja en las singularidades que recogen los Estatutos del País Vasco y de Navarra^{213 214}.

La otra cara de esa constitucionalización es, precisamente, la derogación constitucional de las leyes abolicionistas en el ordinal segundo de la Disposición Derogatoria²¹⁵ Esta Disposición deroga tanto la Ley del 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, así como la Ley de 21 de julio de 1876.

Hay muchas interpretaciones acerca de esta disposición en la doctrina. Por una parte, EZEIZABARRENA SAENZ habla de paradoja en la historia del constitucionalismo español. Si el ordinal segundo de la Disposición Derogatoria CE deroga la Ley confirmatoria de Fueros de 1839, no hace sino contradecir directa y expresamente el reconocimiento de amparo y respeto de los Derechos Históricos forales que acomete la DA 1ª CE pocas líneas antes. Y la paradoja puede ser aún mayor, ya que la derogación antedicha sólo afecta a los territorios forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, pues nada se dice de Navarra en dichas líneas²¹⁶.

Para CLAVERO SALVADOR, el juego entre la adicional y la derogatoria debe ser doble. La propia virtud autonómica actual de los fueros procede de la Constitución antes que de la misma historia; o es así la Constitución la que propiamente ha venido a virtualizar el motivo foral, potenciando de suyo más y mejor de lo que a la propia historia le cabría²¹⁷.

²¹³ En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, vid. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982, páginas 22054 a 22060).

²¹⁴ TAJADURA TEJADA, J., *Constitución y Derechos Históricos: legitimidad democrática frente a la legitimidad histórica*, UNED, Teoría y realidad constitucional, 2008, extraído de <http://6813-10489-1-PB%20.PDF>, (consultado el 24-04-2020), pág. 150.

²¹⁵ DD 2ª CE: En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Bizkaia. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

²¹⁶ EZEIZABARRENA SAENZ, X., *1839, 1841 Y 1978: notas sobre hitos y paradojas de los derechos históricos de Euskal Herria*, Universidad del País Vasco, Iura Vasconiae, núm. 9, 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012, pp. 468-469.

²¹⁷ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución, Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, pp. 140-142.

Habiendo suscitado los más arduos problemas en el pasado, problemas que no eran absolutamente nuevos, la más cómoda salida podía ser la ofrecida una vez más por el silencio. Sin ese reconocimiento de tan alto rango, y sin el arreglo foral tan esperado, los Fueros vascos habían venido resistiendo durante toda la época contemporánea, afectando incluso a las mismas bases y estructura de España, que intentaba ser ficticiamente unitario y solapadamente federal. El caso vasco había constituido desde los orígenes del constitucionalismo español la prueba nunca superada. Y ese reconocimiento de la historia confirió sentido. Aludiendo a CLAVERO SALVADOR una vez más, habla del reconocimiento, por primera vez en la historia, que la Constitución española ha tenido con el pueblo vasco, entendiendo ese reconocimiento como gesto de reparación²¹⁸.

12. Conclusiones. Fuero en tiempo de Constitución

Comenzaba este Trabajo de Fin de Grado eligiendo como título *Constitución en tiempo de Fuero*, inspirado en *Fuero en tiempo de Constitución*²¹⁹. Ahora, llegada la conclusión, he decidido volver al título original. Esta es para mí la base de la conclusión del trabajo, en la que la correlación entre estos dos títulos es muy importante.

El objetivo inicial era recoger en un estudio cómo ha sido la convivencia entre la Constitución y los Fueros, cómo se han ido introduciendo las instituciones constitucionales en los territorios forales, y en especial, su difícil implantación y convivencia. El binomio Constitución-Fuero ha sido constante a lo largo del trabajo, motivo por el que se decidió dividir el trabajo en apartados acordes a las Constituciones de España y leyes que iban modificando dicho régimen foral.

Acorde al objetivo, me pareció más acertado comenzar el trabajo hablando de *Constitución en tiempo de Fuero*, ya que las instituciones arraigadas eran las forales. Los Fueros, en cuanto a derechos históricos, podían encarnar principios más bien contrarios a los característicos del nuevo constitucionalismo español. Y el destino acabó lanzando los Fueros en brazos del carlismo, repudiando así el poder constituyente ante cualquier noción constitucional²²⁰. Perdidas las guerras, la ley de 25 de octubre de 1839 y 21 de

²¹⁸ CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución, Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, recogido del resumen de la obra en su contraportada.

²¹⁹ Título inspirado en CLAVERO SALVADOR, B., *op. cit.*, cap. 2, *Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985.

²²⁰ CLAVERO SALVADOR, B., *op. cit.*, pág. 75.

julio de 1876 han sido dos de los pilares legislativos del estudio, marcando claramente un antes y un después en la relación Constitución-Fuero.

Con la llegada de las nuevas instituciones, bajo la cláusula *sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía* y el silencio guardado por las sucesivas Constituciones españolas, acabó siendo el reto inédito del constitucionalismo²²¹.

Esta relación cambió a partir de 1978. Se cierra el trabajo con la constitucionalización de los derechos históricos, hablando ya claramente de *Fuero en tiempo de Constitución*. El doble juego²²² que hace el texto con las dos disposiciones engloba el tema estudiado²²³, remarcando la importancia que tienen los derechos históricos en el marco jurídico actual, siendo la piedra angular de la actual autonomía vasca²²⁴.

Dentro del objetivo inicial marcado, otro de los puntos que quería trabajar era la falsa creencia de que eran solo los absolutistas los que apoyaban los Fueros. Como bibliografía básica utilizada para llevar a cabo este trabajo, se han tenido en cuenta los liberales vascos más destacados de la época, sobre todo los moderados, que en muchas ocasiones tuvieron que lidiar al mismo tiempo con absolutistas y liberales antifueristas.

Este es el caso, por ejemplo, de Fermín LASALA Y COLLADO y su obra *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876* dividida en dos tomos. Trabajada de manera minuciosa, ha sido muy importante para entender el papel que ejercieron los liberales moderados vascos de la época, y, en especial, él mismo como diputado conservador en el seno del partido canovista. Escrita en primera persona con las vivencias propias del Duque viudo de Mandas, es de especial recomendación la lectura del tomo II, en el que se puede apreciar el paso de la ley 21 de julio de 1876 por el Congreso, y la división que había en torno a la abolición foral.

²²¹ La expresión *reto inédito del constitucionalismo* recogido en CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución, Fuero en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, pp. 74-76.

²²² Expresión recogida en CLAVERO SALVADOR, B., *op. cit.*, pág. 141.

²²³ Lo que para CLAVERO SALVADOR sería el principio de salvedad de los derechos históricos de los territorios históricos considerados forales, que sirve incluso para la atribución de competencias, en CLAVERO SALVADOR, B., *Del principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco*, Revista de Estudios Políticos (Nueva época), núm. 37, enero-febrero, 1984.

²²⁴ La expresión *piedra angular de la actual autonomía vasca* utilizada en LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997, pág. 92.

De todos los textos estudiados, hubo uno que me llamó especialmente la atención. Cuando se tradujo el texto constitucional a otras lenguas europeas, hubo dificultades para traducir la Disposición Adicional Primera, especialmente con las palabras *derechos históricos* y el calificativo de territorios *forales*. Las traducciones al francés, (*droit foral* y *territoires foraux*), alemán (*Foralrecht*) o inglés (*fueros or special laws*) se atrevieron a lexicalizar la palabra *fuero*, pero me llamó especialmente la atención la traducción al italiano: *La Costituzione protegge e rispetta i diritti storici dei territori*²²⁵, pero en vez seguir la traducción de manera literal y utilizar la palabra *fuero*, acaba la disposición traducida de esta manera: *detto regime di diritto tradizionale locale*²²⁶.

Vuelve a hacer la misma traducción con la Disposición Transitoria Cuarta, al tener que traducir *Órgano foral: diritti tradizionale locali*²²⁷. Esta expresión utilizada me ha llevado a la reflexión de que quizá, sin llegar a lexicalizar la palabra, esta haya sido la traducción más precisa, la que mejor recoge el sentido de *foral*. A fin de cuentas, cuando hablamos de territorios e instituciones forales, estamos aludiendo a esta simple idea, la de un régimen de derecho local tradicional propio. Un régimen que mantiene unas instituciones con las que la sociedad, o, al menos, una parte importante de ella, se identificaba, frente a las nuevas instituciones introducidas, que a ojos de la sociedad eran extrañas.

En esta línea, me parece acertado que la Constitución de 1978 no haya guardado silencio como las demás constituciones, pudiendo haber sido el camino más fácil, y se haya reconocido y amparado los derechos históricos en el rango más alto. Se podría profundizar en esta cuestión y seguir hablando de arreglo, derecho local tradicional, conciliación, reconocimiento, o incluso de lugar de encuentro²²⁸ o de gesto de reparación. O de cuando Cádiz y Bergara tuvieron que encontrarse una vez más.

²²⁵ Traducción al castellano: La Constitución protege y respeta el derecho histórico de los territorios.

²²⁶ Traducción al castellano: denominados de régimen de derecho tradicional local.

²²⁷ Traducción de esta versión del texto constitucional al italiano por LUCIANO VALDELLI, *L'Ordinamento regionale spagnolo* Milán, 1980, pp. 409-417, extraído de CLAVERO SALVADOR, B., *Territorios forales. Página española del palimpsesto europeo*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 13, núm. 37, enero-abril 1993, pp. 1-3.

²²⁸ En referencia a CLAVERO SALVADOR, B., *Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 59, 1989.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO I

Bibliografía citada a lo largo del trabajo

ADOT LERGA, Á., *Navarra, de Reino a provincia. La Ley de Fueros de Navarra o Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841*, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 14, nº 28. Segundo semestre de 2012, Columbia University, New York, 2014.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA J., y URQUIJO GOITIA J.R., *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25-X-1839*, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Kondaira-mailako bilduma-Colección fondo histórico, Vitoria-Gasteiz, 1990.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., *Vizcaya en el siglo XIX. Las finanzas públicas en un estado emergente*, Servicio editorial Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1987.

ALONSO OLEA, E.J., *Continuidades y discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1878. Una esencia de los Derechos Históricos*, Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1999.

ARGÜELLES ÁLVAREZ, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812, parte III, El gobierno de los pueblos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Bicentenario de las Cortes de Cádiz, Madrid, 2011.

ARIZAGA BOLUMBURU, B., *Las villas guipuzcoanas que reciben el Fuero de San Sebastián: modos de vida de sus habitantes*, en *Donostiako Forua eta bere Garaia*, 1981eko urtarrilaren 19tik 23ra, Donostia-San Sebastián, 1982.

ARRIETA ALBERDI, J., *170 años de la Ley de 25 de octubre de 1839*, Hermes: Pentsamendu eta historia Aldizkaria, nº 32, 2009.

ARRIETA ALBERDI, J., *Kontzertu Ekonomikoaren eboluzioa*, Historia eta gizarte-zientzien urtekaria, Udako Euskal Unibertsitatea, núm 1, 1981.

AYERBE IRIBAR, M^a R. y DE EGAÑA, J. *“Ensayo sobre la naturaleza y trascendencia de la legislación foral de las provincias vascongadas” de Julián Egaña. El autor y su obra (1786-1864)*, Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Presidencia, Donostia-San Sebastián, 1996.

CAJAL VALERO, A., *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 2001.

CAJAL VALERO, A., *“Paz y Fueros”. El Conde Villafuertes. Guipúzcoa entre la “Constitución de Cádiz” y el Convenio de Vergara (1813-1839)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

CALVO VICENTE, C., *Las relaciones de poder en el ámbito local durante el primer franquismo: el caso de Guipúzcoa*, en *Historia y Fuentes Orales: Memoria y sociedad en la España Contemporánea: actas III Jornadas*, Ávila, abril 1992, /coord. por TRUJILLANO SÁNCHEZ, J.M., *Jornadas “Historia y fuentes orales”. Memoria y Sociedad en la España Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

CARO BAROJA, J., *El laberinto vasco*, Editorial Sarpe, Madrid, 1986.

CASTELLS ARTECHE, L., y CAJAL VALERO, A., *La negociación imposible (Cánovas y el Fuerismo vasco en 1876)*, Revista Hispania, vol. 65, núm. 220, 2005.

CLAVERO ARÉVALO, M. F., *La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)*, Revista de Administración Pública, núm. 100-102, 3, enero diciembre, 1983.

CLAVERO SALVADOR, B., 1839. *La Constitución ante los Fueros*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.

CLAVERO SALVADOR, B., *Del principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 37, enero-febrero, 1984.

CLAVERO SALVADOR, B., *Entre Cádiz y Bergara: lugar de encuentro de la Constitución con los Fueros*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 59, 1989.

CLAVERO SALVADOR, B., *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985.

CLAVERO SALVADOR, B., *Las Juntas vascas ante el advenimiento de la Constitución española*, en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del pueblo vasco. Historia y presente*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1989.

CLAVERO SALVADOR, B., *Manual de historia constitucional de España*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1989.

CORCUERA, J., y GARCIA-HERRERA, M.A.: *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC, Madrid, 2002.

CRUZ MINA, M., *Historia y política: las vicisitudes de una ley*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.

CRUZ MINA, M., *Ideología, Fueros y Modernización. La Metamorfosis del Fuerismo. II: Siglos XIX y XX*, Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, núm. 4, 1990.

DE CASTRO MONSALVE, C., *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1979.

DE ECHEGARAY CORTA, C., *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*, Imprenta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1924.

DE EGAÑA, B.A., *Instituciones Públicas de Gipuzkoa s. XVIII (h. 1753-1804)*, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de cultura y turismo, edición preparada por Luis Miguel Díez de Salazar y M^a Royá Ayerbe Iribar, Donostia-San Sebastián, 1992.

ESTECHA Y MARTÍNEZ, J.M^a., *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco navarras*, Imprenta Provincial, 2^a Edición, Bilbao, 1918.

EZEIZABARRENA SAENZ, X., *1839, 1841 Y 1978: notas sobre hitos y paradojas de los derechos históricos de Euskal Herria*, Universidad del País Vasco, Iura Vasconiae, núm. 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012.

EZEIZABARRENA SAENZ, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2003.

FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833: cambio económico e historia*, Akal editor, Madrid, 1975.

FERNÁNDEZ SARASOLA I., *El Estatuto de Bayona de 1808 y el modelo constitucional napoleónico*, Universidad de Oviedo, en AUSÍN DÍEZ T. y PEÑA L., *Memoria de 1808: las bases axiológico-jurídicas del constitucionalismo español*, Plaza y Valdés, 2009.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, siglo XXI de España Editores, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Editorial Civitas, Madrid, 1986.

GALLASTEGUI ARANZABAL, C., *La difusión del liberalismo en el País Vasco: de la Carta Pastoral de Luis de Borbón (1820) a El liberalismo es pecado (1887)*, Facultad de Derecho, Estudios de Deusto, vol. 51, Bilbao, 2003.

GARCÍA DE CORTAZAR, F. y LORENZO ESPINOSA, J.M^a., *Historia del País Vasco*, Editorial Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1994.

GARCÍA RONDA, A., *San Sebastián: Entre el Fuero y la Constitución de 1837*, Revista de Derecho Político, núm. 20, 1983.

GARRIGA ACOSTA, C., *Cabeza moderna, cuerpo gótico. La constitución de Cádiz y el orden jurídico*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 81, tomo LXXXI, 2011.

GÓMEZ RIVERO, R., *El pase foral en Gipuzkoa en el siglo XVIII*, Publicaciones de la Excelentísima Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián, 1982.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *El paso de la Disposición Adicional Primera por el Congreso*, Iura Vasconiae, núm. 11/2014, Donostia-San Sebastián, 2014.

LAFOURCADE, M., *Les assemblées provinciales du Pays Basque Français sous l'Ancien Régime*, Eusko Ikaskuntza, Revista Internacional de Estudios Vascos (Riev cuadernos), núm. 48, 2003.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1997.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Evolución de los Regímenes Forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Universidad de Deusto, Iura Vasconiae, núm. 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012.

LARREA SAGARMÍNAGA, M^a.Á. y MIEZA Y MIEG, R.M^a., *La ley del 25 de octubre: su planteamiento y algunas consecuencias*, en AGIRREAZKUENAGA J., y URQUIJO GOITIA, J.R., (eds.), *150 años del Convenio de Bergara y de la Ley del 25 de octubre de 1839*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.

LARUMBE BIURRUN, P.M., *El régimen navarro en el franquismo*, Gerónimo de Uztariz, núm. 2, 1988.

LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo I, Madrid, 1924.

LASALA Y COLLADO, F., *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Tomo II, Madrid, 1924.

LÓPEZ ADAN, E., *El nacionalismo vasco (1876-1936)*, Editorial Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1976.

LÓPEZ ATXURRA, R., *Las instituciones del sistema foral*, en *Historia de Euskal Herria. Historia general de los vascos, T.III Instituciones políticas, economía y sociedad hasta la Revolución Francesa siglos XVI-XVIII*, Editorial Lur, extraído de

<https://www.ehu.eus/documents/1530678/1576111/InsticForales.PDF>, (consultado el 24-04-2020).

MARTÍNEZ GORRIARAN, C., *Casa, Provincia, Rey (Para una historia de Poder en el País Vasco)*, Alberdania S.L., Irun, 1993.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución Española de 1812 (El constitucionalismo a principios del siglo XIX)*, Facultad de Derecho. Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1978.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Las fuentes de la Constitución de 1876 (Continuidad y cambio en el constitucionalismo español del siglo XIX)*, Revista de Derecho Político, Madrid, 1981.

MEDINA MUÑOZ, M.A., *La reforma constitucional de 1845*, Revista de estudios políticos, núm. 203, 1975.

MERCADER RIBA J., *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Consejo Superior de Investigaciones científicas. Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1983.

MONREAL ZIA, G. *La crisis de las instituciones forales Públicas Vascas*, Euskal Herriaren historiari buruzko biltzarra, vol. 3, (Economía, sociedad y cultura durante el Antiguo Régimen), 1988.

MONREAL ZIA, G., *La ley abolitoria de los Fueros de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso)*, Universidad Pública de Navarra, Iura Vasconiae, núm. 10/2013, Donostia-San Sebastián, 2013.

MONREAL ZIA, G., y JIMENO ARANGUREN R., *El Concierto Económico: Génesis y evolución histórica*, Universidad Pública de Navarra, Iura Vasconiae, núm. 6/ 2009, Donostia-San Sebastián, 2009.

ORELLA UNZUÉ, J.L., *Historia del Pueblo vasco de la revolución francesa a los Conciertos Económicos con España*, Michelena artes gráficas S.L., Donostia-San Sebastián, 2018.

ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, J.M^a., *Álava durante la invasión napoleónica. Reconversión fiscal y desamortización en el término municipal de Vitoria*, Diputación Foral de Álava, Departamento de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz, 1991.

PI I MARGALL, F., *Las nacionalidades*, ed. Alba, Madrid, 1997.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *La doctrina constitucional sobre los Derechos Históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento*, Revista de Administración Pública, núm. 124, 1991.

RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Ediciones Universidad de Navarra/Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1968.

RUBIO POBES, C., *El País Vasco ante la reforma liberal o el debate Fueros-Constitución (1808-1976)*, Universidad del País Vasco, Departamento de Historia Contemporánea, 1997.

RUBIO POBES, C., *El País Vasco y la implantación del Estado liberal: centralización y unidad constitucional*, núm. 95, 1997.

RUBIO POBES, C., *Fueros y Constitución: la Lucha por el control del poder (País Vasco, 1808-1868)*, Servicio editorial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1997.

SANTANA MOLINA, M., y BERMÚDEZ AZNAR, A., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1989.

TAJADURA TEJADA, J., *Constitución y Derechos Históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica*, UNED, Teoría y realidad constitucional, 2008.

TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 10^a edición, Madrid, 1992.

TOMÁS VILLARROYA J., *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

TOMÁS VILLARROYA, J., *La publicación de la Constitución de 1837*, Revista de Derecho Político, núm. 20, 1983-1984.

TOMAS Y VALIENTE, F., *Génesis de la Constitución de 1812: I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución*, Anuario de Historia de Derecho español, 1995.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO II

Bibliografía utilizada para la elaboración del Trabajo de Fin de Grado, pero no citada directamente.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J., *Casimiro Loizaga Vildosola: La definición de los principios del régimen Foral de Bizkaia o del régimen constitucional en el marco de la Constitución Española de 1837 para lograr su articulación y compatibilidad (1782-1841)*, Revista de Derecho Histórico de Vasconia, Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, núm. 1, 2002.

CLAVERO SALVADOR, B., *Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio*, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, Guiffre editore milano, 1989.

CLAVERO SALVADOR, B., *El acceso a la autonomía de Territorios Históricos: las Comunidades Forales*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núms. 46-47, julio octubre, 1985.

CLAVERO SALVADOR, B., *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982.

CLAVERO SALVADOR, B., *Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución*, Anuario de Historia del Derecho Español, 1980.

CLAVERO SALVADOR, B., *Los Fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 20, marzo-abril, 1981.

CLAVERO SALVADOR, B., *Territorios forales. Página española del palimpsesto europeo*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 13, núm. 37, enero-abril, 1993.

CLAVERO SALVADOR, B., *Los Fueros de las provincias vascas ante la autonomía de la república española: proyectos estatuyentes*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, núm. 15, 1986.

DE BLAS GUERRERO, A., *El debate doctrinal sobre la autonomía en las Constituyentes de la II República*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Historia Contemporánea, 6, Madrid, 1991.

DE EGAÑA, P., *El provincialismo exacerbado. La consolidación del régimen foral vasco 1845-1859*, Anuario de Historia del Derecho español, núm. 56, 1986.

DE FONTECHA Y SALAZAR, P., *Escudo de la más constante de y lealtad [del Muy Noble y Muy Leal Señorío de Vizcaya]*, Estudio introductorio y edición de Jon Arrieta Alberdi, Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea Argitalpen zerbitzua, Bilbao, 2013.

DEL RÍO ALDAZ, R., *Las Cortes de Navarra de 1828-1829: un motivo de reflexión*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 1989.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales. Bases Constitucionales y Estatutarias para la Administración Foral Vasca*, Ed. Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

GARCÍA MARTÍN, J., *Los diputados vascos y navarros en las Cortes de Cádiz. Tres lecturas diferentes de la relación entre Fueros y Constitución*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Iura Vasconiae, núm. 8/2011, Donostia-San Sebastián, 2011.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Contribución a la desmitificación de Cádiz*, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 89, 2012.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derecho histórico frente al nuevo Derecho natural (constitucionalismo y foralidad)*, Consejo de Estado, Iura Vasconiae, núm. 9/2012, Donostia-San Sebastián, 2012.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *El Derecho constitucional a la plurinacionalidad*, Consejo de Estado, Iura Vasconiae, núm. 7/2010, Donostia-San Sebastián, 2010.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 9, 1979.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *La singularidad vasca en la actualidad*, Consejo de Estado, Iura Vasconiae, núm. 12/2015, Donostia-San Sebastián, 2015.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Los derechos históricos cara al siglo XXI*, Hermes: Pentsamendu eta historia Aldizkaria, 2009.

RUBIO POBES, C., *Liberalismo y fuerismo en el País Vasco (1808-1876)*, Ed. Fundación Sancho el Sabio, Vitoria-Gasteiz, 2002.

TUDELA ARANDA, J., *La Disposición Adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la Autonomía*, Revista de Administración Pública, núm. 173, Madrid, mayo-agosto, 2007.

ZAFRA VICTOR, M., *La difícil constitucionalización de los derechos históricos. Los pagarés forales*, Revista de Estudios Políticos, núm. 78, octubre-diciembre, 1992.

NORMATIVA MENCIONADA MÁS RELEVANTE

Constituciones y Estatutos:

Estatuto de Bayona de 1808

Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812

Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino, mandado observar por S.M. la reina Gobernadora en 10 de abril de 1834

Constitución política de la Monarquía Española de 18 de junio de 1837

Constitución de la Monarquía Española de 23 de mayo de 1845

Constitución de la Monarquía Española de 1 de junio de 1869

Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876

Constitución de la República Española de 1931

Constitución Española, del 27 de diciembre de 1978

Convenios:

Convenio de 31 de agosto de 1839, conocido como Convenio de Bergara, por el que finaliza la Primera Guerra Carlista en el País Vasco.

Convenio de Amorebieta de 24 de mayo de 1871.

Decretos:

Decreto 1 de marzo de 1810, por el que Thouvenot suprime las Diputaciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

Decreto de 24 de septiembre de 1810, por el que se convocan las Cortes autodenominadas Generales y extraordinarias de Cádiz.

Decreto de 13 de agosto de 1836, por el que se ordena que se publique la Constitución de 1812.

Decreto de 4 de enero de 1841, por el que se declara abolido el Pase foral.

Decreto de 4 de mayo de 1814, por el que se restablecen en toda su integridad los organismos históricos en toda España, declarando nulos y sin efecto la Constitución y los Decretos de las Cortes y de la Regencia, como si jamás hubieran existido.

Reales Decretos

Real Decreto de 15 de junio de 1814, por el que se establecen los ayuntamientos en su forma tradicional.

Real Decreto 30 de julio de 1814, por el que se restablecen los ayuntamientos en su composición tradicional.

Real Decreto de 8 de enero de 1824, por el que los Miqueletes forales se consolidan como única fuerza profesional de orden público en la provincia.

Real Decreto de 18 de septiembre de 1832, por el que se anula la Pragmática Sanción.

Real Decreto Orgánico de 16 de noviembre de 1839, que confirma condicionalmente los Fueros y restablece las instituciones forales.

Real Decreto de 29 de octubre de 1841, por el que se lleva a cabo la abolición de los regímenes forales.

Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, por el que se pone en ejecución la Ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos.

Real Decreto de 13 de mayo de 1844, por el que se crea la Guardia Civil.

Real Decreto 8 de julio de 1844, por el que se restauran las instituciones forales.

Real Decreto-ley 1/1978 de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco.

Real Decreto de 28 de febrero de 1878, por el que se aprueba el régimen de Concierto Económico.

Leyes:

Ley para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823. Esta ley establece una separación más estricta entre funciones de Diputación y Jefe Político.

Ley de 16 de septiembre de 1837, por el que se suprimen las Diputaciones Forales.

Ley de 25 de octubre de 1839, sancionando los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra.

Ley Municipal de 14 de julio de 1840.

Ley de 16 de agosto de 1841, conocida también como *Ley Paccionada*.

Ley del 8 de enero de 1845, por el que se fija una nueva organización para las Diputaciones provinciales.

Ley de Desamortización de 1855.

Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855.

Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1865.

Ley Municipal de 1868.

Ley Orgánica Provincial de 21 de octubre 1868.

Ley de 21 de julio de 1876, haciendo extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía Española impone a todos los españoles y autorizando al Gobierno para reformar el régimen foral de las mismas en los términos que se expresa.

Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 6 de octubre de 1936.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Orden:

Orden de 8 de diciembre de 1868, por el que se aprueban las elecciones, constitución y competencias de los Ayuntamientos se verificarían según el régimen común.

Real Cédula:

Real Cédula de 28 de julio de 1814, por la que Fernando VII confirma plenamente el régimen foral.

Reales Órdenes

Real Orden de 9 de febrero de 1809, por el que se crea la figura del Comisario Regio.

Real Orden de 24 de marzo de 1820, por el que las Diputaciones Forales cesan su actividad y se reúnen con carácter provisional las Diputaciones Provinciales.

Real Orden de 18 de septiembre de 1836, por el que se disuelve la Diputación Foral de Bizkaia.

Real Orden de 3 de enero de 1837, por el que se reestablece la Diputación Foral de Bizkaia.

Real Orden de 22 de enero de 1844, por el que se aplicase a los ayuntamientos vascos la ley general salvo el método de elección foral.

Real Orden 12 de septiembre de 1853, sobre tutela y fiscalización de los presupuestos y cuentas municipales.

Real Orden de 17 de agosto de 1854, sobre Diputaciones Forales, que van a desempeñar funciones de las Diputaciones Provinciales.

Real Orden de 12 de diciembre de 1877, por el que se fija las cantidades con las que debía contribuir al Estado las provincias vascas.

Real Orden de 12 de diciembre de 1877, por el que se establecen las atribuciones de las Diputaciones y Comisiones Provinciales e instauraba un régimen diferente al de la legislación común.